



IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

ÁREA DE ONGs Y POLÍTICAS PÚBLICAS

© IDICSO.

Serie de Documentos N° 39

Julio de 2006

Organizaciones de la Sociedad Civil y su relación con el Estado local en el marco de Políticas Sociales Participativas.

El Caso del Consejo Consultivo Municipal de Tres de Febrero.

Autor: Marcelo Salas

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

NOTAS SOBRE EL AUTOR

Marcelo Salas

- Licenciado en Sociología de la Usal. Investigador Adjunto del Área de Ong's y Políticas Públicas del IDICSO-Usal. Actualmente se encuentra cursando el Programa de Doctorado en la FLACSO sede Argentina, con beca interna tipo I de CONICET.

Dirigir comentarios a la siguiente casilla de correo electrónico: idicso@yahoo.com.ar

Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Resumen

En los últimos años ha habido un apelativo cada vez mayor a la participación ciudadana, tanto por parte de actores gubernamentales, de la sociedad civil como por parte de organismos internacionales. Esta participación se ha concebido en el marco de políticas públicas nacionales aludiendo a motivos tales como el fortalecimiento institucional, el afianzamiento de la gobernabilidad democrática y la mitigación del impacto del aumento de la desigualdad en la distribución de ingresos y oportunidades en la región en los últimos años. Se han utilizado también argumentos de tipo funcional, como mecanismo para superar las dificultades de resolver los problemas, muchas veces sin tener en cuenta la voz de los propios interesados.

En el año 2001 la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados pretendió lograr un salto cualitativo en las políticas sociales buscando relacionar a las Organizaciones de la Sociedad Civil con los Estados como una forma de control social y participación ciudadana en la gestión de las Políticas Sociales, a través de la creación de los Consejos Consultivos.

El objeto del presente trabajo fue el de analizar las relaciones que se establecen entre el Estado y las OSC en el marco de estos espacios multiactorales, fundamentalmente desde la perspectiva de los discursos de los líderes de las OSC participantes.

Se trata de una investigación basada en un estudio de caso con un diseño exploratorio / descriptivo.

La metodología utilizada se basa en recorrer caminos inductivos-cualitativos, basados en el enfoque propuestos por los autores Glaser y Strauss "grounded theory" (1969), cuyo supuesto principal es que la teoría emergerá de los datos.

BREVE HISTORIA DEL IDICSO

Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el “Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)” que, por una Resolución Rectoral (21/May/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la “Serie ECLA” (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ❑ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ❑ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ❑ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ❑ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ❑ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series “Papeles” (SPI) e “Investigaciones” (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la “Serie Documentos de Trabajo” (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.



IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:

Lic. Eduardo Suárez

Director del IDICSO:

Dr. Pablo Forni

Comité Asesor del IDICSO:

Dr. Raúl Bisio

Dr. Alberto Castells

Dr. Ariel Colombo

Dr. Floreal Forni

Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:

Lic. Mariana Nardone

Tel/Fax: (+ +5411) 4952-1403

Email: idicso@yahoo.com.ar

Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires
República Argentina

Índice

INTRODUCCIÓN.....	8
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	11
OBJETIVOS.....	12
ESTRUCTURA EXPOSITIVA Y ARGUMENTAL	13
PARTE I.....	13
MARCO HISTÓRICO CONCEPTUAL	13
1- LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO, EL	
MERCADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.....	14
1.1- LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO POLÍTICA SOCIAL	16
1.1.1- ETAPA FUNDACIONAL.....	17
1.1.2- EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS ANTECEDENTES	18
1.1.3- EL PARADIGMA GERENCIAL	21
2- SOCIEDAD CIVIL Y ORGANIZACIONES (SIN FINES DE LUCRO, NO	
GUBERNAMENTALES, COMUNITARIAS, TERCER SECTOR, ETC.).....	31
2.1- LA CONSTRUCCIÓN DEL “TERCER SECTOR” EN ARGENTINA.....	34
2.1.1- ETAPA FUNDACIONAL.....	34
2.1.2- MODELO AGROEXPORTADOR.....	36
2.1.3- MODELO INDUSTRIAL DE PARTICIPACIÓN AMPLIADA.	38
2.1.4- MODELO NEOLIBERAL	41
2.2- DEFINICIONES OPERACIONALES DEL TERCER SECTOR EN ARGENTINA.	44
2.3- LA TEORÍA NEO-INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO PARA EL ANÁLISIS DE LA	
CONFORMACIÓN DE “AMBIENTES INSTITUCIONALES”.....	49
3- PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS.....	54
3.1- LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	54
3.2- CRISIS POLÍTICA Y SITUACIÓN DE EMERGENCIA.....	58
3.2.1- CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN LA RELACIÓN ESTADO / SOCIEDAD CIVIL.....	61
3.3- CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS.	64
3.3.1- CONSEJOS CONSULTIVOS	68
COMENTARIOS FINALES A LA PARTE I	70
PARTE II.....	74
4- ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	74
4.1- FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	77
4.2- SELECCIÓN DE CASOS.....	78
4.3- ESTRATEGIA DE ANÁLISIS	79
PARTE III.....	80
5- PARTIDO DE TRES DE FEBRERO. EL CONTEXTO DEL CASO.....	80
5.1- BREVE HISTORIA DE LOS ORÍGENES DEL PARTIDO DE TRES DE FEBRERO.	80
5.1.1- LAS ORGANIZACIONES EN EL INICIO DEL PARTIDO.	82
5.1.2- HISTORIA RECIENTE DEL CONURBANO BONAERENSE.	83
5.2- ALGUNAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO DE TRES DE FEBRERO.....	86
MAPA DE LOCALIDADES DE TRES DE FEBRERO:	87
5.2.1- ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL PODER EJECUTIVO LOCAL.	94
6- CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL CCM DE TRES DE FEBRERO.....	99
6.1- PRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DEL CCM:.....	101
6.1.1- AGRUPACIÓN SUPERACIÓN E INTEGRACIÓN DE PADRES Y AMIGOS DE DISCAPACITADOS DE 3 DE FEBRERO.	101
6.1.2- UNIÓN VECINAL VILLA PINERAL.....	102
6.1.3- ASOCIACIÓN VOLVERÉ Y SERÉ MILLONES. HOGAR DE TRÁNSITO PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR Y MADRES SOLTERAS.	104
6.1.4- LIGA DE AMAS DE CASA REGIONAL TRES DE FEBRERO.	105

6.1.5- ASOCIACIÓN DE FOMENTO Y VECINAL BARRIO EVITA.	106
6.1.6- ASOCIACIÓN DE AMIGOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO.....	108
6.1.7- CÁMARA DEL COMERCIO Y LA INDUSTRIA DE TRES DE FEBRERO.	110
6.1.8- FUNDACIÓN ACCIÓN SOLIDARIA EVA PERÓN.	111
6.2- CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES.....	113
6.2.1- ORÍGENES.....	113
6.2.2- ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES.....	114
6.2.3- ACTIVIDADES Y FINALIDAD	115
6.2.4- RECURSOS PARA LA MANUTENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES.....	119
6.2.5- RELACIONES ENTRE LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES Y EL MUNICIPIO	121
6.2.6- RELACIONES DIRECTAS ENTRE LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES Y EL INTENDENTE.....	124
6.2.7- LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DENTRO DEL CIRCUITO DE RELACIONES DE LA POLÍTICA LOCAL.....	126
6.2.8- RELACIONES ENTRE LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES.	129
6.3- LOS PARTICIPANTES POR PARTE DEL GOBIERNO MUNICIPAL.	136
7- CONFORMACIÓN DEL ESPACIO PARTICIPATIVO.....	138
7.1- OPINIÓN DE LOS PARTICIPANTES ACERCA DEL PJJHD.....	139
7.1.1- OPINIÓN RESPECTO A LOS BENEFICIARIOS Y LAS CONTRAPRESTACIONES.....	141
7.2- TRABAJO CONJUNTO EN EL MARCO DEL CCM	144
7.2.1- DISTRIBUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES	146
7.2.2- VALORACIÓN DE LAS REUNIONES Y EL CCM	147
7.2.3- FUNCIONAMIENTO DEL CCM.....	152
8- PRINCIPALES DIFICULTADES DEL CCM.....	157
9- REFLEXIONES FINALES.....	161
BIBLIOGRAFÍA	164

Introducción

En los últimos años ha habido un apelativo cada vez mayor a la participación ciudadana, tanto por parte de actores gubernamentales, de la sociedad civil como por parte de organismos internacionales. Esta participación se ha concebido en el marco de políticas públicas nacionales aludiendo a motivos tales como el fortalecimiento institucional, el afianzamiento de la gobernabilidad democrática y la mitigación del impacto del aumento de la desigualdad en la distribución de ingresos y oportunidades en la región en los últimos años. Se han utilizado también argumentos de tipo funcional, como mecanismo para superar las dificultades de resolver los problemas, muchas veces sin tener en cuenta la voz de los propios interesados.

A partir de los años '60 y '70 las organizaciones y movimientos “populares” se multiplicaron en toda América latina. La mayoría de ellos se originados por el compromiso de los ciudadanos, lo que ahora llamamos sociedad civil, compromisos disparados por las iglesias, por la revitalización de lo étnico, por cooperativas, por líderes carismáticos, por profesionales desplazados y por la disponibilidad de fondos internacionales. Las organizaciones aparecieron a medida que la economía formal y la informal de la región se entremezclaban, las estrategias de sustitución de importaciones cedían su espacio a la búsqueda competitiva de mercados globales elusivos, las organizaciones laborales corporativistas perdían su peso y el ajuste estructural y la reducción del Estado producían drásticas disminuciones del empleo. “La sociedad civil se ha abierto camino entre el Estado y el mercado, recibiendo una cauta bienvenida de ambos” (Reilly C., 1999: p. 204).

Es a partir de la transición democrática que la sociedad argentina ha sido testigo del surgimiento y consolidación de un sector de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dedicadas a una variedad de temáticas (derechos humanos, medio ambiente, mujer, salud, etc.). Durante la última década, adquieren primordial importancia aquéllas comprometidas con problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y la exclusión social. Estas organizaciones constituyen un conjunto heterogéneo que incluye, principalmente, fundaciones privadas, ONG's de desarrollo y promoción integradas por equipos de profesionales y organizaciones de base o comunitarias. Las últimas son las más numerosas y representan la voluntad de los excluidos por superar la situación de pobreza en las que se hallan inmersos a partir de su organización (Forni P. 2001).

Con la crisis del '89, y de la emergencia social que esta genera, numerosas organizaciones comunitarias emergen y se consolidan como actores importantes de las Políticas Sociales a nivel local. Hasta comienzos de los '90 las autoridades municipales tendían a no considerar a las OSC como actores en la formulación y/o la implementación de políticas. Por lo general los gobiernos locales tendían a considera a estas organizaciones como pequeñas, poca calificadas para estas tareas, o simplemente las entendían como meramente asistenciales. (Forni P. 2001)

Este proceso esta relacionado fundamentalmente con las grandes transformaciones económicas y la crisis del Estado del Bienestar. Con anterioridad el Estado mantenía el monopolio de la formulación e implementación de Políticas Sociales. A partir de esta crisis se plantearon nuevos dilemas en relación a la definición de objetivos y la gestión de Políticas Sociales que evidenciaban la necesidad de renovar los criterios para el diseño e implementación de éstas. Lentamente durante la década de los '90 surgen nuevas orientaciones que devinieron en los llamados Fondos de Inversión Social. Este tipo de

políticas lograron una inserción gradual de las ONG y OSC logrando reforzar la aceptación social y la viabilidad de la formulación e implementación de los programas sociales. Estos fueron concebidos como transitorios y dirigidos a compensar los efectos de la reestructuración económica y aliviar la pobreza de manera focalizada. Se buscaba altos grados de autonomía y descentralización para lograr mayor rapidez y eficacia diferenciándolos de las intervenciones verticales y burocráticas que se venían implementando hasta esos años (Godoy L.; Rangel M.; 1998).

Otro elemento esencial para el análisis, es la aparición de nuevos actores que entran en el campo de las OSC, como son los organismos multilaterales de crédito, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Las ONG's comienzan a funcionar como organizaciones consultivas, tanto en lo que se refiere a la necesidad de conocimiento acerca del campo como las tecnologías más adecuadas para implementar Políticas Sociales (ya que esas organizaciones, principalmente las de base, tienen un contacto muy cercano con el ámbito local). Entonces al mismo tiempo que se consolidaban el tercer sector, los organismos multilaterales también sostenían la importancia de la participación de las OSC en la formulación e implementación de las Políticas Sociales.

La década de los '90 en América Latina nos mostró, en términos generales, modificaciones en la estructura económica y, también, reformas en las maneras de intervención del Estado en distintos aspectos de la vida social. En la década pasada en nuestro país surgen serios problemas de empleo lo cual contribuyó a que las Políticas Sociales se orientaran fuertemente hacia programas transitorios de empleo, su implementación estuvo signada bajo las formas de focalización y descentralización¹, y generaron nuevas formas de vinculación entre organizaciones sociales, intermediarios, municipios y Estado nacional (articulados a través de la implementación "por programas"), al tiempo que modificaron radicalmente la producción y gestión de la política social en el plano local (Merlinsky, Rofman, 2004).

Después de otra crisis, esta de mayor magnitud, en 2001 comienza a tener mayor relevancia el tipo de Políticas Sociales que buscan encuadrarse dentro de la perspectiva del fomento al sector de la "economía social" y la consolidación del llamado "desarrollo local" (Merlinsky, Rofman, 2004). La emergencia de esos años llevó a poner al frente de las Políticas Sociales la discusión en torno a conceptos como corresponsabilidad, relación Estado – Sociedad, control de las acciones del gobierno y la articulación del espacio público (Arroyo, 2003). Es en este nuevo paradigma de Políticas Sociales donde nace el que será nuestro objeto de estudio, los Consejos Consultivos (CC).

El cambio más relevante que se produjo en la conformación de nueva la agenda de Políticas Sociales es el intento por diferenciarse de la postura asumida en la década de los '90, donde las Políticas Sociales se planteaban como una instancia transitoria y la intervención del Estado se resumía a la provisión de subsidios que compensaran los efectos de la reestructuración económica, "bajo el supuesto que sostenía que una vez generada la reactivación productiva, no serían necesarias políticas duraderas de fomento del empleo" (Merlinsky, Rofman, 2004).

En el año 2001, después de una serie de sucesiones presidenciales y un clima de turbulencia e imprevisibilidad, se conforma en el país una mesa de debate sobre la crisis llamada "Mesa del Dialogo Social Argentino" con el objetivo de discutir cuáles era las

¹ El Plan Trabajar, Proyecto Joven y el Programa de Emergencia Laboral (PEL) son algunos ejemplos de las políticas llevadas en esos años.

necesidades más acuciantes y proponer sus posibles salidas. La Mesa incluía a participantes de diversos sectores, representantes de comunidades religiosas, funcionarios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), líderes de distintas ONG's y miembros del parlamento y del poder ejecutivo por el gobierno nacional. A comienzos de 2002 desde el gobierno nacional se impulsó el Plan Jefes y Jefas de hogar desocupado (PJHD), el cual obtuvo el consenso de los mandatarios provinciales y de la Mesa del Diálogo. Es en ese momento se produce un viraje importante en la intervención social del Estado en relación a los programas de empleo y Políticas Sociales apuntando, por un lado, la “universalidad” de los programas y al mismo tiempo diseñar mecanismos institucionales que permitan un mayor control social del destino de los fondos. Unos meses después se amplía la cobertura del PJHD y se organiza un mecanismo de control social en la gestión del programa a través de la creación de los Consejos Consultivos Locales (CCL), el cual supone que los gobiernos locales en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil que lo crean conveniente, busquen discutir y definir qué tipo de actividades son prioritarias para la localidad y en función de eso recomendar a las organizaciones proponer proyectos pertinentes a las problemáticas de cada Municipio.

Hace tiempo que en la Argentina, como un reflejo de un proceso de escala internacional, las OSC han tomado un papel más que importante en nuestra vida cotidiana. En este último tiempo en una Argentina signada por una crisis, que muchos han dado en considerarla como la más importante que haya vivido este país, las OSC se han colocado en el centro de las discusiones acerca de la generación, implementación y monitoreo de políticas públicas, y muchas con especial énfasis en temas puntuales de la política social y reducción de la pobreza. A partir de los años '80 y hasta nuestros días, pero fundamentalmente en los años '90, la investigación en ciencias sociales acerca de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil se ha convertido en un tema recurrente.

El objeto del presente trabajo de investigación es analizar cómo se articula la relación que se establece entre el Estado y las OSC en el marco de un Consejo Consultivo Municipal del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, desde la perspectiva de los discursos de los líderes de las OSC participantes.

No es en vano recordar que el denominado tercer sector es un campo donde confluyen valores y tendencias diferentes y que es dinámico y cambiante, no es posible ver su relación con el Estado en forma directa. En este sentido Thompson (1995) señala que no existe un interés común por el cual podamos “cuantificar y cualificar” al tercer sector como un todo.

En términos generales podemos decir que existen tres tipos diferentes de OSC dedicadas a distintos campos sociales (pobreza, salud, educación, género, etc.). Los tipos más comunes son las organizaciones de base, las fundaciones empresarias y las organizaciones de promoción y desarrollo.

Respecto a las organizaciones de base o comunitarias, tienen el propósito de asistir y dar cauce a las necesidades que aquejan a los pobladores de un ámbito territorial determinado. Básicamente quienes trabajan en ellas son voluntarios y tienen una clara orientación hacia los problemas concretos de la comunidad y por lo general cuentan con financiación proveniente en gran medida del Estado (Forni P. 2001).

Las fundaciones empresarias, son definidas como instituciones creadas y financiadas por una empresa con el propósito de realizar donaciones y efectuar otras actividades filantrópicas separadas de la empresa que hace las veces de su sponsor.

Por último las organizaciones de promoción y desarrollo, están compuestas por profesionales rentados y donde el objetivo es la transferencia de capacidades con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados intenta vincular las OSC con el Estado para lograr una ejecución “más justa” de esta política social. Los CC surgen con fuerza en la segunda etapa del PJJHD (A partir del decreto 565/02 que modificó la primera etapa del Plan que se precisaba en el decreto 165/02) que fue promovida por la “Mesa del Diálogo Argentino” (Gobierno, Iglesias y PNUD). En esta segunda etapa los Consejos Consultivos (CC) tenían la tarea fundamental de monitorear y ejecutar el PJJHD.

Este tipo de instancias se están volviendo cada vez más comunes en la consideración de los técnicos encargados de formular Políticas Sociales. Las vinculaciones entre el Estados y las OSC se creen modificaran la manera de ejecutar las políticas. Por su puesto, estas relaciones complejizan las relaciones establecidas más allá de este nivel de gestión.

Vale recordar que la propuesta de creación de los distintos CC llega a la comunidad de arriba hacia abajo, son pocos los casos donde los mismos gobiernos locales junto con organizaciones de las sociedad civil intentaron por motivaciones propias generar espacios de participación y corresponsabilidad para la planificación y ejecución de Políticas Sociales. Por lo general, los gobiernos locales se vieron en la obligación de tener que aceptar y crear la instancia participativa, donde la Sociedad Civil no necesariamente se encontraba en condiciones y/o con intenciones de participar para la discusión de estas temática². Estas políticas parecieran estar fundadas en pensamientos que resaltan los beneficios mutuos que traen la generación de trabajos en conjunto o en forma de red, donde aparentemente todos ganan y esto no es necesariamente así.

Problema de investigación

El problema que plantea este trabajo es analizar si la participación de la sociedad civil efectivamente favorece la implementación de las Políticas Sociales, o se trata de una nueva retórica de los discursos para el desarrollo. Esta tesis centrará su análisis en el discurso de las OSC del Municipio de Tres de Febrero que formaron parte activa en la conformación del CCM. La intención es desentramar, a partir de los discursos, qué relaciones se establecen al interior de los CC, ver si existen influencias de las organizaciones en la ejecución del Plan Jefes y Jefas, tal como se pretende en la normativa del mismo. Qué estrategias se plantean las OSC del municipio para su participación en el CCM.

Como señala Charles Reilly (1999: p.207), si bien una renovada atención a la sociedad civil es bienvenida por el mundo académico, deberíamos plantearnos si esa bienvenida es un

² Cabe aclarar que para conformar los Consejos Consultivos Provinciales, Municipales y Barriales el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debió celebrar convenios con cada una de las jurisdicciones provinciales y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En dichos convenios se preveía la creación, en cada una de las jurisdicciones, de un Consejo Consultivo Provincial y se debían establecer las responsabilidades inherentes a la ejecución y desarrollo del programa, concernientes a cada una de las partes. Las únicas dos jurisdicciones que no firmaron estos convenios fueron las provincias de San Luis y Neuquen, motivo por el cual, en dichas localidades, no existe la figura de los Consejos Consultivos Provinciales. A su vez, la normativa estableció que los Consejos Consultivos Provinciales, Municipales y Barriales se conformarían mediante un llamado a licitación pública, es decir que el Estado, en sus distintos niveles - provincial o municipal, debía notificar e invitar a todos los sectores de la sociedad a ser miembros de estos nuevos actores sociales. (Lupica y equipo, 2003)

fin o un medio: “un instrumento para nuestros propios designios o un valor en si mismo. ¿Los ciudadanos de la sociedad civil serán meramente un seguro político para hacer sustentables las políticas de ajuste o serán tanto arquitectos como beneficiarios de sus programas? ¿Se convertirán en meros sustitutos de un Estado reducido o en defensores de políticas más responsables? ¿El alivio de la pobreza se reduce simplemente a expandir el poder adquisitivo del consumidor o habrá cambios en la distribución del poder? En el lenguaje del pensamiento social católico es la meta ‘*tener o ser más*’ ”.

Objetivos

Según se desprende de lo anterior, se trata de una investigación basada en un estudio de caso con un diseño exploratorio / descriptivo. Para lo cual la metodología que consideré más pertinente se basa en es recorrer caminos inductivos-cualitativos, basados en el enfoque propuestos por los autores Glaser y Strauss “grounded theory” (1969), cuyo supuesto principal es que la teoría emergerá de los datos. Entonces, el esquema analítico seguirá los pasos que los datos, construidos en un ir y venir entre la teoría y el trabajo de campo, en forma inductiva. Entendiendo esto como la metodología apropiada, sobre todo entendiendo que al momento de la realización de esta tesis el fenómeno de la participación de la sociedad civil en la implementación de Políticas Sociales ha dado un giro importante en sus objetivos, lo que lo vuelve algo novedoso y sobre el que los estudios empíricos y teóricos aún son escasos.

La construcción de los datos tuvieron dos fuentes principales, por un lado la información proveniente de la normativa nacional del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, informes y artículos periodísticos sobre las bondades y las falencias, documentos y presentaciones, todo esto como fuentes secundarias, y por otro lado la información recolectada mediante entrevistas a líderes de las OSC y observaciones participantes en el CCM. También se han utilizado fuentes estadísticas, pero estas sólo se utilizaron con el fin de caracterizar y contextualizar el fenómeno abordado. Pero esto no significa que se hayan combinado métodos, el análisis en su totalidad responde a la lógica cualitativa, aplicando el método comparativo, el cual se centra en la generación de categorías a partir de los datos relevados.

Objetivo General:

- Caracterizar la relación que se establece en los Consejos Consultivos entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado local.

Objetivos Específicos:

- Describir las organizaciones participantes del CC del Municipio de tres de Febrero según las siguientes dimensiones:
 - Origen,
 - Área de influencia,
 - Objetivos y valores,
 - Áreas de trabajo,

- Fuentes de financiación,
 - Opinión acerca del PJJHD,
 - Relación con los beneficiarios que realizan su contraprestación en sus organizaciones.
- Identificar los mecanismos o estrategias a través de los cuales las organizaciones y el gobierno municipal participan en la construcción del Consejo Consultivo Municipal.
 - Caracterizar la conformación del espacio asociativo, que se supone debe volverse el Consejo Consultivo.
 - Describir la modalidad de trabajo conjunto que se planteó el Consejo Consultivo.

Estructura expositiva y argumental

Esta tesis esta dividida en tres partes y las reflexiones finales. La primera de ellas desarrolla el recorrido histórico conceptual revisado para la realización de este trabajo. En el primer capítulo, se desarrolla los distintos caminos por los que ha pasado el concepto de Política Social, y que se ha entendido por ella desde sus inicios, y la construcción contemporánea del significado del mismo, haciendo especial foco la situación latinoamericana. El segundo capítulo pretende lograr el mismo objetivo trabajando el complejo mundo del “tercer sector” y sus organizaciones, aquí se hará especial referencia a la construcción histórica del sector en la Argentina, que luego nos aportará herramientas para el análisis de las organizaciones participantes del CCM. También se despliegan en este capítulo el desarrollo. Esta primera parte finaliza con la presentación y análisis del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, retomando los conceptos aportados en los capítulos anteriores y recuperando el contexto social vivido en el que se desarrolla su creación.

En la segunda parte se desarrolla la opción y justificación de la estrategia metodológica, las fuentes y técnica de recolección de los datos y el análisis de los mismos.

La tercer y última parte corresponde a la presentación y análisis de nuestro caso, en el capítulo quinto se presenta la historia del municipio y la de sus organizaciones y, además, una caracterización del Gobierno Municipal. El capítulo siguiente corresponde a la caracterización del en caso en sí, el Consejo Consultivo del Municipio de Tres de Febrero. Aquí se presenta a los participantes, sus características, las relaciones al interior del Consejo y con el Gobierno municipal. En el Capítulo séptimo se trabajará sobre las posibilidades de conformación de un espacio asociativo de acuerdo al contexto y las características de los participantes. Y el octavo, analiza las principales dificultades encontradas para el desarrollo de un espacio asociativo, por lo menos conforme al “espíritu” de la ley creadora de los CCM.

Por último se desarrollan las reflexiones finales, estas pretenden ser el cierre de este trabajo, pero no las conclusiones. Allí se recuperaran los principales aportes del caso analizado.

Parte I

Marco Histórico Conceptual

En este apartado se presentarán los conceptos que enmarcan esta tesis. Teniendo en cuenta el enfoque metodológico elegido, la construcción del marco conceptual comenzó en base a una exploración previa de acuerdo a las áreas temáticas que se desarrollaran, que se conforma en la intersección de dos grandes temas, el tercer sector –en este sentido tendremos en cuenta a las organizaciones comunitarias o de base– y las Políticas Sociales. Lo que se pretende es hacer un análisis de la relación que surge entre las ONG's y el Estado respecto de una política social específica. Durante el transcurso del trabajo de campo se fueron especificando los enfoques teóricos desde los cuales se construirían los datos. Es decir, que el trabajo de campo fue delimitando la selección de teorías pertinentes para la realización de este trabajo, existió un constante ir y venir entre el campo y la teoría.

No es casual no haber presentado una hipótesis como punto de partida, la razón es precisamente no contar con un desarrollo teórico sustantivo, al momento del inicio de esta tesis casi no existían investigaciones con respecto al funcionamiento de los CC y muy pocos datos sistematizados que caracterizaran a los beneficiarios del PJJHD, ni características de la implementación del plan, por lo cuál se optó por un diseño de investigación de tipo exploratorio / descriptivo.

1- Las Políticas Sociales en las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil.

Las Políticas Sociales han sido blanco de investigaciones sociales fundamentalmente en los últimos treinta años, el concepto pasó por varios estadios hasta llegar a la concepción contemporánea del mismo, dependiendo fundamentalmente del contexto histórico en el cuál se referían al mismo. Por *política social* entenderemos al diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas por un gobierno (ya sea local, regional o nacional) para atender las necesidades consideradas básicas para la población. En otras palabras, cuando decimos política social estamos aludiendo a una preocupación colectiva pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos. Entre estas necesidades básicas figuran: la salud, la educación, el trabajo, una jubilación digna, el derecho al trabajo, y, en general, el mantenimiento de condiciones generales que impidan la exclusión social en cualquiera de sus formas. Puede entenderse la política social como el instrumento característico del Estado moderno que permite, por un lado limar los conflictos sociales, y, por otro, alcanzar un grado de equiparación social.

La formulación e implementación de Políticas Sociales también puede ser interpretada como el resultado o la síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado; es decir son el resultado de la lucha entre diferentes actores sociales, la cual se dirime en el Estado que aparece como un espacio de negociación de intereses contrapuestos.

Según Charles Reilly (1999) los Estados, los mercados y la sociedad civil están constantemente redefiniéndose a sí mismos, cada uno reconfigurando a los otros. Y es en esta interrelación donde considero se desarrollan las relaciones de fuerza que constituyen las Políticas Sociales. Comencemos entonces con algunas definiciones orientadoras de estos tres conceptos centrales, para luego llegar a una retrospectiva del desarrollo de las Políticas Sociales.

Comprenderemos al *Estado* como el cuerpo gobernante de una sociedad, un cuerpo políticamente organizado de gente que reclama soberanía y que ocupa un territorio definido. Según Weber (1969), el Estado esgrime instrumentos tanto de coerción como de consenso. Si la coerción, o la capacidad de coerción, caracteriza el ejercicio del poder del Estado, las tradiciones más filosóficas están de acuerdo en que la equidad debería servir como un criterio normativo clave de su eficacia (Reilly C., 1999).

Según la teoría económica clásica *el mercado* no hace referencia a un espacio territorial, sino que debe entenderse como el conjunto de operaciones de libre compra y venta de bienes, servicios y productos, limitados en un tiempo y espacio. En el mercado confluye la acción de oferentes y demandantes de los distintos productos o servicios y en su relación establecerán o el valor de cambio de esa transacción.

Por último, el uso contemporáneo en América Latina del concepto de *sociedad civil* refiere a una red asociativa, conformada por asociaciones y movimientos sociales y la esfera pública, que ejercen públicamente sus derechos y responsabilidades ante el Estado (Agosto, 2003). El concepto abarca organizaciones y movimientos sociales de muchas dimensiones, formas y orígenes, así como a ciudadanos individuales. Estas organizaciones han jugado un papel muy importante para hacer más participativo el desarrollo y obtener el reconocimiento de un “tercer sector” más allá de los mercados y el Estado. “Incluye las Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo, los movimientos sociales y una plétora de asociaciones de acción colectiva, ahora aparece en los mapas cognitivos y se hace escuchar en el debate de Políticas Sociales. La sociedad civil emergió en América latina como un concepto y una construcción social durante la lucha por la democracia y contra la pobreza y los esfuerzos de Europa oriental le inyectaron energía e, incluso, la legitimaron” (Reilly C., 1999: p.214).

Como decíamos en la introducción es a partir de los años '60 y '70 que las organizaciones y movimientos “populares” se multiplicaron en toda América latina. En contextos donde la sociedad civil emergió en franca oposición contra un Estado autoritario. En las demás partes, el linaje de la sociedad civil se remonta a esquemas de “participación popular” o modelos organizativos corporativos de democracias y dictaduras. Decíamos que los ciudadanos aparecieron a medida que la economía formal y la informal de la región se entremezclaban, las estrategias de sustitución de importaciones cedían su espacio a la búsqueda competitiva de mercados globales, las organizaciones laborales corporativistas perdían su peso y el ajuste estructural y la reducción del Estado producían drásticas disminuciones del empleo. La sociedad civil se ha abierto camino entre el Estado y el mercado.

“Hoy quienes manejan el desarrollo no pueden elegir entre el Estado, el mercado o la sociedad civil: ningún sector aislado ni sólo dos de ellos tienen instrumentos para enfrentar con eficacia la pobreza y las estructuras que contribuyen a su crecimiento. De igual manera, la alabanza y la crítica deben ser compartidas por los tres, si bien no de manera idéntica. Es cuestión de equilibrar los reclamos, competencias y capacidades de cada uno, mientras se descubren maneras de hacerlos complementarios. De esta forma, la tensión inevitable entre ellos es encauzada por los caminos beneficiosos para la mayoría, que es pobre y se está volviendo más pobre” (Reilly C., 1999: p.206).

Los tres actores interactúan en la formulación e implementación de Políticas Sociales. En muchas grandes ciudades, las ONG's y los movimientos sociales completan al Estado prestando servicios a los pobres. En el Estado “local” —es decir, gobiernos municipales y regionales—, el acercamiento ahora suele ser más frecuente y con menos trabas, por lo general vinculado con la resolución de problemas y la prestación de servicios.

Este proceso comenzó a cristalizarse desde la década de 1980, donde los procesos de privatización, descentralización y desregulación llevaron a un cambio del rol y funciones del Estado en la intervención social que lograron una revalorización de la sociedad civil particularmente en lo que se refiere a su potencial de “asumir”, funciones sociales. Se trató de un paso de oferta estatal de servicios sociales a otra más centrada en la demanda, lo que implicó una transferencia de funciones, responsabilidades y recursos financieros vía subsidios a los beneficiarios, muchos de los cuales estaban organizados por ONG’s. Según Eduardo Bustelo (1998: p.139-158) desde un punto de vista más tradicional del análisis económico del sector público, el ejercicio consistiría en *“privatizar los sectores ‘productivos’ del Estado, donde el mercado puede garantizar una rentabilidad de los servicios y transferir a la sociedad civil los gastos considerados ‘improductivos’, como los que se realizan en los servicios sociales”*. Se plantearía así una especie de dualidad: Estado / OSC para los más pobres y el mercado para los ricos.

Antes de seguir avanzado en las relaciones más recientes que configuraron las Políticas Sociales de la década pasada, pasaremos a desarrollar una retrospectiva de la construcción de este tipo de políticas para lograr así una comprensión más acabada de la situación actual.

1.1- La Construcción del concepto Política Social

Esping Andersen (1990), identifica tres modelos en la conformación de los sistemas de Políticas Sociales en los estados europeos, el funcional, el institucional y el de los agentes políticos. El primero sostiene que la política social se hace posible y necesaria a partir de la industrialización, con el objetivo de contrarrestar los efectos que, sobre la población, poseen los procesos de ruptura de los modos preindustriales de reproducción, como la familia, la iglesia. Estos efectos adversos a la reproducción se derivan, por ejemplo, de la urbanización y de la mercantilización del trabajo. La justificación de la política es compensar las fallas del mercado en la asignación del bienestar de los individuos. Desde esta perspectiva las políticas no necesitan ser promovidas por agentes políticos. En el modelo institucional la política social aparece como una precondition necesaria para la reintegración de la economía social, pero sin alusión a ningún agente social concreto, las mayorías favorecerán la distribución social, la política social aparece como una consecuencia de la democracia y la ampliación de los derechos sociales. En el tercer modelo enunciado por Esping Andersen, la política social se materializa en formas legal-institucionales que reflejan las relaciones entre los individuos y el Estado. En esta dirección la política social expresa en forma conjunta la voluntad del gobierno y el poder de articulación de demandas de las distintas fuerzas sociales. Este modelo difiere de los anteriores porque pone énfasis “en las clases sociales como agentes principales de cambio” y porque argumenta que el balance de poder de las clases determina los resultados de la distribución. Conlleva la idea de que los parlamentos son instituciones eficaces para trasladar el poder movilizado a las políticas y reformas deseadas.

En cuanto al desarrollo histórico de la política social es posible identificar tres etapas generales que aunque con variantes nacionales se sucedieron en los países europeos y varios países del continente americano:

1.1.1- Etapa Fundacional

Los procesos fundacionales de las Políticas Sociales, en términos de Esping Andersen, se remonta al siglo XIX y tiene que ver con la necesidad de trabajadores para las manufacturas y la extensión de la pobreza. El capitalismo comenzaba a ceder ante las luchas protagonizadas por las primeras organizaciones sindicales para mejorar su salario y modificar las pésimas condiciones que prevalecían en el espacio de la producción y de habitación. Hasta el momento, tanto el conservadurismo como el liberalismo habían construido sus argumentos al respecto sobre el supuesto de que toda ayuda era peligrosa, malvada y excesiva por definición, y en lugar de velar por la moral de la sociedad, se vigilaba la moral del pobre, haciendo foco en su educación y disposición para el trabajo, y no en la calidad de éste y las condiciones de vida realmente existentes.

El antecedente internacional son las “leyes de pobres” inglesas, destinadas a proteger a la población a partir de la preocupación de la monarquía por los estragos que causaba la industrialización. El avance del capitalismo debilitó y finalmente terminó con el sistema de protección feudal patrimonial. El mercado de trabajo asalariado generó entonces la necesidad de protección para los que no tenían trabajo. En esta dirección se conforman la beneficencia y el asistencialismo, para proveer salud y educación a quienes no podían proveérselas por sus propios medios y pudieran justificar su condición de “pobres merecedores”. En las colonias hispánicas la caridad de las iglesias era la alternativa para enfrentar la pobreza. En nuestro país el paso de la caridad religiosa hacia la beneficencia de carácter laico registra un hito importante con la creación de la Sociedad de Beneficencia de Buenos Aires en 1823, a la que se sumaran progresivamente las asociaciones de socorros mutuos, y promediando el siglo XX se conformará el sistema de seguridad social.

Desde el año 1880 y hasta 1930 la Argentina transitó un modelo de desarrollo agroexportador, que se basó en los recursos naturales del país, con el aporte de la inmigración y de la inversión extranjera para generar la infraestructura necesaria (García Delgado, 2003: p. 117). Este modelo políticamente coincidía con un orden conservador que se basaba en la constante expansión de la frontera agropecuaria, el desarrollo de ferrocarriles, silos, frigoríficos, etc. Desde allí se logró un crecimiento importante con significativas tasas de incremento del producto. También este modelo el Estado cumplió una función estratégica, desde una visión de largo plazo con relación a la cual diseñaba sus políticas y tomaba medidas. La ciudadanía se plantea como alternativa al principio de la beneficencia privada cuya idea general es que los usuarios no tienen derecho a tener derechos. La noción de ciudadanía de entonces presupone la existencia de una igualdad humana básica asociada al concepto de pertenencia plena a una comunidad (Macri R., 2002). La ciudadanía implicaría por parte de los servicios sociales la provisión de un mínimo garantizado, una provisión mínima de servicios esenciales (asistencia médica y educación y vivienda), o una renta monetaria para gastos de primera necesidad, como el caso de las pensiones de los ancianos, subsidios sociales y familiares. Pero la ciudadanía sólo se consigue en el enriquecimiento general de la vida en la reducción generalizada del riesgo y la inseguridad. “La igualdad de estatus es más importante que la igualdad de rentas” (Macri R., 2002: p. 4)³.

Desde el punto de vista de las Políticas Sociales llevadas a delante en esta etapa, Bustelo e Isuani (1982) la definen como un modelo de mercado, para ellos este modelo cree

³ Este tipo de planteos todavía lo podemos ver, por ejemplo en los trabajos de Amartya Sen (2000) sobre su concepto de pobreza.

en la existencia de “una mano invisible por la cual lo individual maximiza al conjunto social, por lo tanto, no son necesarias ni el Estado ni sus políticas. El modelo de política pública es residual o asistencial se ayuda a los desprotegidos como regalo o transferencia que unos individuos hacen sobre otros. Los servicios sociales no tienen porqué estar en las manos del Estado, puede encargarse a través de la beneficencia privada”.

Este modelo llega a su ocaso en la Argentina con la crisis del capitalismo de 1930, a partir de la caída del patrón oro y de la relación privilegiada con Inglaterra en la venta de productos primarios e intercambio por bienes elaborados, por las restricciones en el comercio internacional.

1.1.2- El Estado de Bienestar y sus antecedentes

Se podría decir que el Estado de Bienestar es una formación propia de siglo XX, pero encontramos sus orígenes mucho antes de su consolidación de mediados de la década del '40. El seguro social bismarckiano significó una ruptura con las instituciones de beneficencia, a través de la conformación de reglas no discriminatorias y relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado por la situación de pobreza e inaugurando las prestaciones dirigidas a los asalariados. Podríamos decir que Bismarck inaugura los antecedentes de lo que posteriormente conoceremos como Estado de Bienestar, por esos días en Alemania se promulgaron leyes sociales como la ley de seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes del trabajo (1884) y la ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889) (Monroy Peralta, 2003: p.10). El objetivo de esta política era la seguridad ante el posible desborde de la cuestión social más que la búsqueda de igualdad.

Luego de la segunda guerra mundial es posible identificar una segunda etapa en la construcción de la política social que constituye un avance para llegar a la noción de ciudadano. Con la construcción del sistema público inglés de protección social integrado y universal que se desarrolló entre 1945 y 1948 podría decirse que se inaugura oficialmente lo que hoy conocemos como Estado de Bienestar (Monroy Peralta, 2003: p. 10). En este período se desarrolla la seguridad social destinada a los trabajadores como un medio de garantizar su salud y su reproducción social. Esta es la época en que conforman los diferentes tipos de Estado de Bienestar particularmente del centro y norte de Europa y con sus particularidades en Norteamérica a partir de 1945. Entre 1945 y 1974 estas sociedades junto con asegurar los derechos sociales básicos de su población, experimentaron un espectacular crecimiento económico que les permitió desarrollar la institucionalidad que era necesaria para consolidar dicho Estado.

El Estado de Bienestar se caracteriza por la administración de servicios sociales personales, salud, educación, empleo, seguridad social y habitación, a través del establecimiento de mecanismos como el seguro social para prevenir la pobreza, promover la solidaridad social y la “ciudadanía social”. A este modelo le corresponden el conjunto de instituciones estatales proveedoras de Políticas Sociales que en esos años contribuyeron a la mejora de las condiciones de vida, a facilitar la integración de clases y grupos sociales.

Constituyó un gran intento para eliminar las marcadas desigualdades económico-sociales generadas por un sistema capitalista. Los pensadores de la emergente política social y defensores del “Estado de Bienestar”, sostenían que este nuevo modelo de Estado sentaba las

bases para la creación de una “sociedad de bienestar”, más justa y con menos desigualdades y con una “ciudadanía común”.

El Estado de Bienestar se arroga asimismo un papel redistribuidor de bienes y servicios a nivel social, lo que permite mantener ciertos niveles de justicia social e inclusión social, que sustentan el orden y la tranquilidad social, y la convivencia democrática. Al Estado de Bienestar se le debe en buena medida la emergencia de los derechos civiles, políticos y sociales (Giddens, 1999a). Los derechos sociales creados por el Estado de Bienestar protegen la seguridad social y el bienestar de la ciudadanía.

Thomas Marshall (1998) plantea que han existido dos influencias opuestas en las sociedades modernas desde sus comienzos: los efectos polarizadores de la economía capitalista, por un lado, y los efectos integradores de la ciudadanía. El Estado Social de Derecho se constituye así en la salida histórica a la dialéctica entre un Estado liberal abstencionista y un sistema socioeconómico de libre mercado que genera expansión económica pero también desequilibrios sociales importantes.

Marshall observaba como crucial para la ciudadanía social el desarrollo de políticas públicas sociales, las cuales representan la manifestación tangible de la existencia de una comunidad política o república de ciudadanos libres y solidarios entre sí. Para Marshall los efectos de las Políticas Sociales posibilitarían comunidades más cohesionadas y un enriquecimiento de la vida civilizada. Aunque no evitarían la reproducción de la desigualdad social, las Políticas Sociales sí pueden procurar una mayor nivelación de recursos entre las clases. Además, sí facilitarían la “igualdad de oportunidades”, es decir, harían posible que al margen de las diferencias de clase, edad, raza o género, los ciudadanos tuviesen los mismos derechos para desarrollar sus potencialidades vitales.

El fundamento del Estado de Bienestar radica en la intervención del Estado y el reparto de la riqueza a través de una política fiscal, estableciendo unos sistemas sociales y promoviendo el empleo, lo que permite disponer de mayores recursos económicos a amplios sectores de población, que han visto incrementar su nivel y calidad de vida y sus posibilidades de consumo.

La publicación por parte de John Maynard Keynes en 1936 de su principal obra, “Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero”, cuya influencia en la mayoría de las políticas económicas occidentales fue decisiva, fue que el capitalismo –en contra de la tesis tradicional- no se autorregula ni es capaz de conseguir por sí mismo el bien común, y por tanto el Estado debe intervenir en la economía para procurar ambas cosas.

El modelo keynesiano sobre el que se fundamenta el Estado de Bienestar, y que se desarrolla a partir de la 2da. Guerra Mundial, otorga al Estado una función interventora, que se podría concretar en dos ámbitos:

1º) Política económica, por medio de la cual el estado se convierte en un elemento dinamizador del sistema económico, cuyo objetivo prioritario es el mantenimiento de la actividad, impulsando la producción, orientando la política de gasto y de inversión, y corrigiendo los desajustes que se van produciendo. El Estado adquiere la función de reactivar la economía, especialmente en los momentos en los que el crecimiento constante no está garantizado, debido a las fluctuaciones a las que se encuentra sometido el mercado.

2º) Política social, a fin de conseguir: a) una distribución de la renta, mediante la financiación de un amplio sistema de servicios sociales de carácter asistencial, y de nuevo sistema de seguridad social, articulado en torno a un principio de reparto, que ha ido sustituyendo al de los seguros privados; b) promover el pleno empleo, estableciendo una

política de concertación social que garantice elevados salarios y otras ventajas laborales; y, c) posibilitar los recursos suficientes para fomentar el consumo interno y contribuir al mantenimiento de la productividad. (Bahillo y Marcuello Servos, 1997: p.120-138. Citados por Monroy Peralta, 2003).

En nuestro país esos años significaron la gestación de su segundo modelo de desarrollo, en el sentido de una visión estratégica de la economía, a través de lo que se llamó el Modelo de Sustitución de Importaciones (1945-1976), o sea el modelo de industrialización de la Argentina fuertemente impulsado por el Estado. Esta nueva orientación estuvo acompañada por una fuerte estructuración del movimiento obrero que pujaba por la extensión de los derechos sociales (Di Tella, 1998). En este modelo, el gobierno también adoptó medidas tendientes a fortalecer esta estrategia, básicamente con el apoyo al desarrollo industrial y redistribución de los ingresos que hacían a la fortaleza de la demanda y del consumo interno, que era necesario y funcional a este modelo (García Delgado, 2003). Hubo una concepción del desarrollo como crecimiento industrial más distribución del ingreso y pleno empleo, con fuerte incidencia estatal a partir de la gran empresa pública. Este modelo implica una planificación fuertemente centralizada y normativa que hace eje en el ordenamiento de la economía fijando metas de producción por sector de actividad económica.

Durante este período en la Argentina se crean importantes programas sociales de vivienda y salud que aún con deficiencias subsisten hasta hoy, como los planes de vivienda (FONAVI), los programas de salud para la madre y el niño, se amplía asimismo la cobertura escolar y se generan las instituciones de formación profesional. La asistencia social es concebida como un derecho y obligación del Estado (Bustelo e Isuani, 1982). El sistema de seguridad social que se fue conformando entre las décadas del 40 y el 70 tuvo por objetivo cubrir las necesidades de los trabajadores cuando se hallaban imposibilitados temporal o definitivamente para trabajar (vejez, invalidez, muerte), así como los problemas de salud. Este sistema resultaba casi suficiente en un contexto de pleno empleo y la población que no lograba insertarse en el mercado de trabajo formal, quedaba a cargo de la ayuda social.

En su etapa desarrollista, aproximadamente a partir de la década del '60, comienza a desarrollarse el concepto de marginalidad para señalar una situación de carencias, pensada como transitoria. “El Estado crea organismos especializados y se afirma la carrera de trajo social, para atender a los pobres” (Forni F., 2002: p. 24)

Siguiendo a Giddens (1999a), este modelo Keynesiano que se implementó en Europa respondía y se asentaba en los siguientes supuestos:

1. Un sistema social y especialmente una forma de familia en la que el marido ganaba el pan y la esposa era ama de casa y madres, que permitía una definición de pleno empleo.
2. Un mercado de trabajo homogéneo en el que los hombres amenazados por el desempleo eran principalmente trabajadores manuales dispuestos a realizar cualquier trabajo por un salario que asegurara su supervivencia y la de sus familias.
3. El predominio de la producción en masa en sectores básicos de la economía, que tendía a crear condiciones de trabajo estatales, aunque poco provechosas para gran parte de la fuerza de trabajo.
4. Un Estado elitista, con pequeños grupos de fieles expertos cívicos en la burocracia estatal dirigiendo las políticas fiscales y monetarias a implementar.

5. Economías nacionales que estaban sustancialmente contenidas dentro de fronteras soberanas, ya que el keynesianismo asumía el predominio de la economía doméstica sobre el comercio exterior en bienes y servicios.

El modelo keynesiano funcionó sin grandes dificultades hasta principios de los años setenta, debido principalmente al crecimiento económico que experimentaron las sociedades industriales, lo que permitió un fuerte crecimiento del empleo y contribuyó a mejorar las condiciones de protección social. Pero, ya a lo largo de los años 70, su organización centralizada y rígida de esa distribución, estabilizada por una red de convenios colectivos comenzó a desestabilizarse, comienza a manifestarse la dificultad del Estado para controlar la inflación y reducir el desempleo, y compensar, a través de una política económica, los efectos de una fuerte crisis energética y el desarrollo de las nuevas tecnologías, estaban teniendo en las economías nacionales.

La crisis del Estado de Bienestar, que comienza a producirse en las sociedades desarrolladas ha supuesto el fin de la autonomía del Estado para diseñar su propia política económica y sus sistemas de protección social. La política prioritaria de generación de empleo, que había constituido el eje central de las políticas de bienestar hasta mediados de los años '70, se ve supeditada a las exigencias monetarias y al funcionamiento del libre mercado.

Según Alain Lipietz (1997) el compromiso capital-trabajo que se había forjado en estos años, entró en crisis por varios motivos. Por un lado, la internacionalización excesiva de los mercados y circuitos productivos, no fue acompañada de una armonización internacional de los compromisos salariales, ha puesto en primer plano la presión de la competitividad, en detrimento del crecimiento de los mercados interiores. Por el otro, la organización taylorista del trabajo agotó sus reservas de racionalización del trabajo, poniendo en términos conflictivos la cuestión del financiamiento de las inversiones. Dentro de los dos casos (competitividad y rentabilidad) la rigurosidad de los contratos salariales aparecieron como un problema.

Claus Offe (1988) considera que dicha crisis se debe a un deterioro del proyecto político, que se ha venido produciendo por la incapacidad de los gobiernos para aplicar programas preventivos en política económica, en lugar de políticas compensatorias posteriores. La ineficaz política redistributiva provoca nuevos colectivos de marginados, lo que produce un desconcierto social e incrementado la desmotivación colectiva sino también la lucha social.

Esta crisis ha dado lugar a un replanteamiento tanto del papel del Estado, como del mercado y de la sociedad civil. En este contexto el Estado jugará un papel menos dominante, no siendo ya de este modo el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de servicios sociales de bienestar.

1.1.3- El Paradigma Gerencial

La crisis de las prestaciones universales

Para los años '80s se inició un amplio proceso de re-estructuración del Estado en muchos países de América Latina, como resultado de la crisis económica internacional. Esta

reestructuración del Estado estuvo en buena medida promovida por los programas de ajuste estructural que fueron aplicados en el continente durante este período.

Antonio Elio Brailovsky (1982) halló que el desarrollo del período anterior se trató de una gran expansión de la economía de Occidente: “podríamos decir que se originó en la producción militar norteamericana para la 2da Guerra, se continuó en la posguerra con la reconstrucción de europea, el desarrollo industrial de los países periféricos, el rearme para la guerra fría, y remató finalmente con la intervención norteamericana en Vietnam. A este esquema podemos agregar la carrera espacial, el auge del automóvil y la obras viales, etc” (Brailovsky, A.1982: p. 180).

Para Brailovsky la expansión de esos años dejó de ser rentable. Como habíamos visto, el aumento de los salarios reales en los años anteriores, la ocupación y el consumo de buena parte del mundo habían producido beneficios tales que justificaron el pago de esos mayores salarios. “De a poco, los mercados solventes fueron saturándose, mientras que los demás no interesaban. Por efectos de la presión sindical y política, los salarios tendieron a crecer más rápido que la productividad del trabajo en muchos países industriales. O quizás simplemente el bienestar material de los asalariados creció en forma más rápida que las ganancias de las grandes corporaciones. Esas ganancias comenzaron a bajar en algunos países, mientras que en otros dejaron de crecer debido a la presión redistributiva. Así, fue haciéndose más evidente que la etapa de consumos elevados y bienestar general creciente ya no era buen negocio” (Brailovsky, A.1982: p 181).

En 1976 Argentina sufre un golpe de Estado que llevó de nuevo a militares al gobierno. El plan económico del gobierno militar (1976-1983) impulsó la apertura externa de la economía y produjo cambios institucionales que intentaron transformar la protección a la industria. Comenzó un período de la liberalización comercial y financiera, y la búsqueda de la apreciación cambiaria en la que se sustentó la política antiinflacionaria, se inició un proceso de desindustrialización que tuvo amplias consecuencias en el mercado de trabajo.

“La pérdida de participación de la industria en el empleo total (del 39% al 32%) se reflejó, entre 1974 y 1980, en una fuerte caída de la tasa de asalarización (del 76% al 71%) El crecimiento del empleo informal, motorizado por el cuentapropismo contribuyó a moderar los efectos de la caída de la demanda laboral en el sector moderno. La participación de los asalariados formales en la fuerza de trabajo se redujo fuertemente (del 59% al 54%). Paralelamente, el mayor flujo de trabajadores hacia el cuentapropismo incrementó de manera significativa la participación de este sector en el conjunto de la fuerza laboral del 16% al 19%” (Cimillo E., 1999).

Miguel Murmis y Silvio Feldman (1992) describen que la situación de la década del '80 aparece ante todo como la creación de nuevas estructuras, se refieren al hecho que la reestructuración productiva genera en nuestro país el cierre de fábricas en ramas que antes fueron dinámicas, crea puestos de trabajos menos calificados y menos remunerados e incorpora al mercado de trabajo obrero nuevos grupos más débiles “en condiciones marginales propias de economías negras”.

Económicamente esta década estuvo signada por la caída de las tasas de acumulación, la baja productividad, la inestabilidad económica, la aceleración inflacionaria, el aumento del déficit fiscal y la desmonetización de la economía (Monza A., 1999). Esta situación también trajo aparejada una mayor acumulación económica en menos manos, así como un crecimiento significativo de un mayor número de pobres. Según Alberto Minujin (1992: p.16) la polarización y la heterogeneidad son los procesos que constituyen los signos de la década del '80. “los pobres estructurales, que llevan consigo una historia de pobreza, profundizan sus

carencias; los sectores medios en su mayoría se hunden y un pequeño grupo ocupa una posición aún más privilegiada, revelando de un modo incontrastable la miseria que azota a los sectores de menores recursos”. Desde el punto de vista del mundo del trabajo la década del ’80 trajo consigo un aumento de la oferta en mercado laboral, crecimiento del sector de trabajadores por cuenta propia y también del trabajo informal que permitieron que la inestabilidad económica no afectara al empleo (Véase Cimillo E. 1999). Las fracciones de la clase media que no llegan a la condición de pobreza, comenzaron a ver como sus bases comienza a erosionarse, se comienza a advertir que la nueva pobreza de, la hasta entonces, clase obrera no era algo que solo le pudiera ocurrir a unos “otros” distantes, sino que parte de una tendencia social que también puede llegar a incluirlos. Hasta principios de los años setenta la pobreza estaba circunscripta a ciertas áreas urbanas, las villas en las ciudades o los llamados “bolsones de pobreza” sin embargo entre 1980 y 1988, el porcentaje de hogares pobres aumentó un 65% (Minujin 1992). Si bien en esa década se produjeron avances significativos en cuanto a lo institucional, como el inicio de la transición democrática, García Delgado (2003 p: 119) entiende que no implicaron una reorientación de la estrategia económica, es por eso que hablamos de una nueva forma de acumulación del capital.

Programas de Compensación Social

Ya para mediado de los años ’70 el sistema de prestaciones “universales” se comenzaba a deteriorar y comienza un proceso de privatización de los servicios sociales, en particular en las áreas de seguridad social, educación y salud. Con un poco de retraso al ajuste estructural, se empezó a dar en los países de América Latina un replanteamiento en el modo de concebir y tratar lo social. Una nueva forma de hacer política social emergió, orientada en sus inicios a rectificar los efectos del ajuste estructural, posteriormente fue extendiéndose a otras áreas como: la atención a los sectores pobres, la contención de la exclusión social, y el desarrollo. A los gobiernos no les queda otra alternativa que buscar nuevas formas de resolver las necesidades básicas de la población. Entre 1980 y 1990 diversos países de América Latina ponen en marcha Programas de Compensación Social, en general financiados a partir de préstamos otorgados por organismos internacionales, con el fin de contener los efectos del ajuste y aliviar la pobreza. Las intenciones de este tipo de políticas tendían a impactar en la descentralización del diseño e implementación, una mayor participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de los programas y una focalización de la cobertura de los mismos. “El Reto se convierte en hacer más con menos recursos” (Monroy Peralta, 2003: p. 17).

Podríamos decir que lo que sucedió en esos años es que se va dejando de lado un modelo de acción colectiva masivo, de confrontación y negociación casi con exclusiva con el Estado (en el cual el movimiento obrero organizado, los sindicatos y la CGT tenían un peso central) y se pasa a otro de autorresoluciones donde se da prioridad a la sociedad civil. Entonces, no se siente la necesidad de buscar rehacer el antiguo modelo sino de plantearse nuevas situaciones (Mallimachi F., 1992). Para el caso de Argentina y otros países de América Latina existen planteos que vinculan esta situación también a los gobiernos de facto. Por ejemplo según Canitrot (1980) la dictadura militar destruyó el aparato productivo existente con la finalidad de “cortar de raíz el problema gremial, es decir, dejar sin sustentación a las fuerzas políticas apoyadas en el poder sindical e impedir definitivamente la

aparición de movimientos populares y contestatarios, cuya base material era el proceso de industrialización”⁴.

El replanteo de las relaciones entre el Estado y el mercado, desencadena en América Latina un debate sobre estrategias político-sociales universalistas (servicios para todos), o bien con criterios selectivos, es decir, dirigidas a grupos determinados (los pobres). Los que abogan por una política social universalista, que incluya a todos los sectores de la población, utilizan el argumento de la responsabilidad social que tiene el Estado de garantizar el acceso a la educación, la salud, la alimentación, vivienda y asistencia en la vejez a todos los ciudadanos. Estos argumentan que una orientación de la política social del Estado enfocada exclusivamente en grupos determinados acarrea injusticias sociales pues excluye a otros grupos contiguos; por ejemplo, en el caso de una estrategia orientada a los pobres se excluiría a la clase media empobrecida, los “nuevos pobres” (Véase Murmis y Feldman, 1992; Minujin A., 1992).

Por su parte los sectores que abogan por los criterios selectivos, argumentan que las arcas públicas vacías, los costos crecientes de una universalización del sistema social existente, así como la necesidad de intervenciones de mayor alcance para luchar contra la pobreza, deben ser las estrategias orientadas a alcanzar a los grupos que no han sido atendidos por el Estado. Se recurre al argumento de políticas prácticas ante la escasez de recursos financieros, lo que exige la concentración de los medios disponibles en los sectores más necesitados de la sociedad. La concentración en agrupaciones específicas respondería también a la necesidad de una nueva orientación que se extiende a los sectores más pobres de la sociedad, que hasta ahora no han sido amparados por los sistemas tradicionales de seguridad social.

El balance final de fuerzas económicas, políticas y sociales, reorientó el modelo de provisión de servicios sociales hacia grupos desfavorecido por las políticas económicas asumidas. José Guillermo Monroy (2003: p. 19) distingue cuatro puntos básicos en este cambio en la política social:

- 1) Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, implementación, control y monitoreo) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales. Esta participación de diversos agentes tendría la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas, y el hecho de que el sector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos, además de poder proporcionarlos bajo la modalidad de subrogación.
- 2) El Estado debe ser uno entre otros agentes que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales, porque por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que en general, teniendo en cuenta el principio de que “lo que no cuesta no se valora”, los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (co-financiamiento), y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas.
- 3) Debe procurarse, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios en la esfera del bienestar social de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores.

⁴ Canitrot (1982) Citado por Daniel García Delgado (2003: p. 119). Para ver otro planteo similar ver Juan Villarreal (1987).

- 4) Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales).

El cambio trajo consigo dejar de lado el derecho a la universalización de los servicios, para pasar a focalizar aquellos grupos poblacionales que requerían ser atendidos. Es decir, dejar de orientar el gasto a todos los sectores, priorizando la distribución de los recursos públicos en aquellos grupos que eran los más vulnerables.

En este sentido fue importante para la región el aporte realizado por el Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe de la OIT (OIT-PREALC), fue uno de los promotores más importantes de nuevas formas de intervención frente a los problemas que se presentaban en esos momentos. Sus propuestas para la búsqueda de soluciones al problema del desempleo se presentaban, no por la vía de la expansión del sector moderno de la economía, sino mas bien por el impulso al sector informal integrado por aquellos trabajadores que auto-generan su puesto de trabajo (incluidos los trabajadores por cuenta propia hasta las pequeñas empresas familiares, el trabajo no registrado y el servicio doméstico). “Los principales aportes de este enfoque fueron: 1) Mostrar que el desempleo no es el único fenómeno que explica la incapacidad de absorción por parte del mercado de trabajo; 2) Caracterizar al sector informal como sector productivo; 3) Reconocer en la “facilidad de entrada” al sector su característica distintiva (actividades que se pueden llevar a cabo sin recursos tecnológicos, con escaso capital, reducido tamaño y baja calificación), lo que también explica su supervivencia a lo largo del tiempo; 4) Plantear el problema del acceso al mercado como uno de los principales factores que incidían en la subordinación del sector informal al sector formal” (Merlinsky y Rofman, 2004: p. 4).

Fondos de Inversión Social

Ya a fines de los 80 y principios de los 90 se empezó a gestar un cambio importante en términos del surgimiento y multiplicación de organizaciones económico-sociales (microemprendimientos, pequeñas empresas familiares, diversificación de las actividades informales realizadas en el hábitat popular). Ello también tuvo que ver con un cambio en los mecanismos de financiamiento a los programas sociales, y en particular con cambios en la forma de gestión de los mismos, que pasaron a estar intermediados por las ONG's.

Con la caída del muro de Berlín en 1989 existía en el mundo una clara prevalencia del capitalismo a escala internacional. En ese año nuestro país sufría un proceso hiperinflacionario que facilitaba una nueva articulación entre el liberalismo y la democracia. En tal contexto se produjo una reorganización económica empapada por el triunfo del

capitalismo y la primacía de las ideas clásicas y neoclásicas de la economía, las que de alguna manera se tradujeron en lo que se llamó el Consenso de Washington⁵.

Esta nueva articulación en nuestro país se tradujo en apertura económica, el régimen de convertibilidad, las privatizaciones de las grandes empresas estatales y desregulaciones en materia de mercado, lo que contribuyó a una rápida estabilidad de precios y efectivamente un crecimiento económico. También existió un aumento importante en la inversión en algunos tramos de la década y por lo tanto un aumento en la productividad. La contracara de este crecimiento fue que el proceso de desindustrialización, que como veíamos había comenzado a mediados de los '70, más las medidas tomadas a principios de los '90 dieron como resultado un creciente número de desempleados y subempleados, un crecimiento aún mayor del trabajo informal, expansión de la cantidad de gente que está dispuesta a tomar cualquier tipo de trabajo, incluso aquellos que requieren bajas calificaciones o menor experiencia de la que esas personas poseen. Esta situación inestable hace que incluso aquellos que tienen trabajo tengan también incertidumbre respecto de su continuidad, lo que a su vez disminuye el poder negociador de los trabajadores y, por consiguiente, sus ingresos (Para más ver, Beccaria y López, 1996; Cimillo E., 1999; Monza A. 1999; Neffa J. 2001)

A partir del año 1991 se marca un cambio en la conexión funcional entre las tendencias macroeconómicas y los niveles de empleo. Desde entonces, el crecimiento del PBI viene de la mano con aumento del desempleo. Este es un proceso que se registro en gran parte del mundo, el crecimiento del PBI con caída de los salarios reales y aumento del desempleo significaron un incremento de las ganancias empresarias y de desigualdad de ingresos (Lo Vuolo R. y Barbeito A., 1993).

Los enfoques teóricos derivados del neoliberalismo exacerbaron la eficiencia como fundamento de sus políticas, subordinando las cuestiones sociales a las necesidades del ajuste económico, a fin de liberar al Estado de los compromisos contraídos durante la vigencia del Estado de Bienestar. Diversos mecanismos compensatorios empezaron a aparecer en el continente como forma de contener los efectos de la crisis económica en el plano social y político.

Se vuelve a correr el eje de la formulación de las Políticas Sociales signado ahora por la focalización, descentralización y privatización. En ese contexto, la prestación de servicios sociales y la provisión de bienes se corrió fuertemente de la esfera productiva (nuevamente adjudicada al mercado y los actores poderosos del mercado) para concentrarse exclusivamente en la resolución de situaciones de desigualdad y pobreza extrema a través de la provisión de bienes básicos y de la transferencia de rentas mínimas de carácter transitorio. Si la década del 90 fue paradigmática en términos de modificación de la estructura económica de la Argentina, también lo fue en relación a las formas de intervención social del Estado. En ese punto el disciplinamiento del mercado de trabajo por la vía del desempleo, se completó con un proceso de integración social "en los márgenes", (Andrenacci, 2001), de ese modo, las Políticas Sociales se reorientaron fuertemente hacia programas transitorios de empleo que además de contribuir a la emergencia de un nuevo actor social (los movimientos de desocupados), generaron nuevas formas de vinculación entre organizaciones sociales, intermediarios,

⁵ En noviembre de 1989, el Instituto de Economía Internacional (IEI) convocó en Washington a un encuentro sobre "El ajuste en América Latina: ¿Cuándo ha sucedido?", en el que se pretendía establecer el estado del arte tanto de las políticas de ajuste como de las actitudes nacionales en relación con las reformas implicadas. John Williamson (1990) intentó un sumario de las coincidencias entre los presentes en la reunión que pronto devino en un auténtico manifiesto para la reforma económica (privatización, apertura, descentralización, desregulación, todo al mercado como sinónimo de eficiencia, eficacia y clave del progreso). García Delgado (2003: p.121).

municipios y Estado nacional (articulados a través de la implementación “por programas”), al tiempo que modificaron radicalmente la producción y gestión de la política social en el plano local (Merlinsky y Rofman, 2004: p. 5).

De igual manera, es durante esta época que se ve un cambio de orientación en las políticas de varios de los organismos financieros internacionales. Fundamentalmente, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, al igual que diversos organismos de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional, promueven que se desarrolle un proceso en el que “los pobres” sean tomados en cuenta en el diseño y ejecución de las políticas (Véase, Toussie 2000).

Los Programas de Compensación Social, que comentábamos más arriba, en sus orígenes no plantean el reconocimiento de los derechos sociales sino son una reacción a una situación política y social dada, en un momento coyuntural determinado. Es decir, el impulso de las Políticas Sociales no se ve sustentado en una Ciudadanía Activa que las reclama, sino más bien en un proceso a través del cual, el Estado utiliza dichas políticas como mecanismo de transacción y de negociación con elites locales o como redistribución a determinados grupos (Monroy, 2003: p. 21).

La emergencia de lo que entonces se llamó “nueva política social” se ve además ampliada por el creciente debate sobre la descentralización gubernamental, así como por la creciente redefinición de la participación social en América Latina. Comienzan a platearse programas y proyectos específicos que involucraran a los grupos sociales postergados en el período anterior, los más recurrentes en la región fueron los grupos de indígenas, mujeres y niños.

En esos años se consolidan en América Latina los llamados Fondos de Inversión Social, fundamentalmente surgen a raíz de la crisis de la deuda de los años '80 en la región y las consecuentes medidas de ajuste estructural. Se crearon con la finalidad de aliviar la pobreza de las poblaciones más afectadas. Estos fondos plantearon nuevos dilemas en relación a la definición de objetivos y la gestión de Políticas Sociales. Una de las características más salientes de estos fondos, es que buscaban la participación de las OSC con la finalidad de reforzar su aceptación social y la viabilidad política de los ajustes.

Los Fondos de Inversión Social se pensaron como instituciones de derecho público, con personería y patrimonio propio, descentralizados y con grados distintos de autonomía en lo administrativo, técnico y financiero. Se suponía que podrían actuar en forma eficaz y eficiente en la atención a la población en situación de pobreza, fundamentalmente superando las instancias de las burocracias estatales.

Con pocas excepciones los programas sociales de los Fondos se aplican como medidas de corto plazo y proyectos sociales de emergencia, para amortiguar las injusticias sociales durante la fase de estabilización y ajuste de la economía. En conformidad con su concepto de ajuste estructural, el Banco Mundial suponía que esos fondos llegarían a ser superfluos en cuanto se inicie el crecimiento económico, consecuencia del éxito del ajuste, que integra de nuevo a la población empobrecida en el ciclo de producción. Por consiguiente, las medidas de promoción político-social de los fondos se concentraron mayoritariamente en aquellos grupos que se empobrecieron y quedaron fuera de la política social del Estado.

Los Fondos Sociales fueron al inicio específicas sumas de dinero que serían utilizadas para aliviar los costos del ajuste, esto incluída, proyectos financieros de pequeña escala, capacitación y proyectos de infraestructura. Los Fondos Sociales fueron concebidos como programas temporales, de periodo corto de duración, que no estarían vinculados con las

políticas de desarrollo de largo plazo. Esta metodología otorgaba la posibilidad de implementar modelos innovadores que pueden mejorar la participación y el involucramiento de los pobres en los programas.

Estos Fondos pretendieron involucrar activamente a las comunidades pobres en el diseño, negociación, implementación y evaluación de los programas que se derivan desde el Fondo; permitían a los miembros de la comunidad, determinar el tipo de proyectos que se implementarán al nivel comunitario, y en los cuales las comunidades tienen la posibilidad de evaluar sus necesidades y desarrollar sus propios proyectos, por ejemplo la rehabilitación de escuelas y clínicas de salud, y los proyectos de servicio social pueden mejorar la provisión de servicios sociales para los pobres. (Godoy y Rangel, 1998).

Un objetivo declarado de Fondos Sociales fue el fortalecimiento de la capacidad de autoayuda de grupos empobrecidos de la población, ya que fomenta actividades concebidas por las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y grupos de iniciativa social, así como también promueve una función innovadora al financiar proyectos alternativos y pilotos que pueden mostrar nuevas modalidades o mecanismos para impulsar áreas de desarrollo comunitario. También tuvieron la intención de contribuir en la descentralización de la política social, y llegar a los grupos no han sido favorablemente asistidos por el Estado.

Otra de las intenciones de los Fondos era crear diversos niveles de relacionamiento con actores de la sociedad civil, así como también con grupos religiosos, cooperativas, etc. con el fin de llegar a los grupos más pobres y/o vulnerables de la sociedad. Ha sido reconocido que los Fondos Sociales han sido eficientes en alentar la colaboración entre organizaciones públicas, sector privado, ONG's, organizaciones comunitarias y grupos de la sociedad civil (Banco Mundial, 1996).

Todo fue parte de un nuevo modelo, donde se presumía que el libre funcionamiento de los mercados, de alguna manera, por “derrame”, daría lugar el crecimiento de la economía y esto, a su vez, llevaría a un beneficio generalizado. Mientras tanto para quienes en esos momentos queden afuera estaban las Políticas Sociales focalizadas y descentralizadas que los atenderían hasta que llegue la inclusión.

Como sabemos esto, lamentablemente, no sucedió. El planteo de desarrollo que se promovió en esos años, iba de la mano de planteos como los de Bernardo Kliksberg (1993) sobre la gerencia social, de la necesidad de articulación de las Políticas Sociales con las organizaciones de la sociedad civil, el *empowerment* de los individuos para poder salir de la pobreza. Ese desarrollo social era en realidad política social focalizada apuntada al fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, o de apoyo a micro emprendimientos en el sector informal, pero que escindía el análisis social del económico, los efectos de las causas y terminaba despolitizando la cuestión social como un problema técnico. Se asociaba también la idea culturalista de la pobreza, como lo plantea Amartya Sen (2000), que deja de lado su vinculación con la distribución del ingreso, el empleo, la capacidad de negociación internacional, y las tendencias predominantes en el capitalismo global, ampliación de las brechas de riqueza tecnológica, etc., y se focaliza en las capacidades de los pobres para alcanzar su autorrealización y para potenciar sus propios recursos.

Las críticas a la “focalización” hacen referencia que esta se convirtió en sinónimo de selectividad del gasto social, consistió en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, que debían ser claramente identificados. Se verifica así una convergencia para un patrón de política que diferencia y segrega demandas sociales, configurando dualización de la atención en dos sistemas: uno generado por el mercado y, por eso, más eficiente y generoso, cuyas políticas ocupacionales cuidan de ciudadanos empleados,

y otro, precario, en el que el Estado e instituciones privadas voluntarias cuidan de los marginados y excluidos (Véase, Bustelo 1992; García Delgado, 2003). Sus objetivos eran resolver los problemas de la pobreza en su faz “crónica” y sobre todo, contener y compensar hasta que llegué el “derrame” hacia abajo del crecimiento, en la transición hacia una economía de libre mercado. Rosanvallon (1995) encuentra que el problema fundamental para esta perspectiva radica en la *opacidad* del vínculo entre ambos términos. Para el caso Argentino existe la sensación que la política estaría penetrada de clientelismo de legitimación particularista (“punteros”) por una lógica de intereses ineficiente e irracional (Véase Auyero 2001). Para contrarrestar estos males se requiere una intervención de las ONG’s en el control y auditoria del gasto, de una mayor descentralización, pasando responsabilidades y recursos de ámbitos nacionales a provinciales y municipales, así como del Estado al tercer sector. El ámbito local comienza a ser visto como ideal, donde la participación y la asociatividad, son asociados con lo democrático, contra el centralismo y verticalidad jerárquica que simboliza el Estado nacional. Paralelamente a este proceso se produjeron privatizaciones de los anteriores *servicios sociales*, donde áreas de política pasaron a ser objeto de precios de mercado, participando en su lógica competitiva. Un ejemplo de esto fueron la reforma del sistema previsional, donde se estableció un sistema de cuentas de capitalización privadas; y las transformaciones en el sistema de salud, donde el sector privado gana espacio por sobre las obras sociales sindicales.

Por su parte, el concepto de desarrollo humano, elaborado por el PNUD (1993), trataba de que el desarrollo debía reconocer otros indicadores además del PBI, estándares comparativos homogeneizables a nivel mundial, particularmente habla de indicadores de calidad de vida, esperanza de vida al nacer, salud, de educación, sostenimiento ambiental, derechos humanos, etc.. Pero si bien tomaba distancia de la reducción neoclásica de buscar sólo el crecimiento como objetivo de la actividad económica, al mismo tiempo esta conceptualización aparecía desvinculada de las orientaciones económicas predominantes a nivel macroeconómico, así como de sus resultados concretos en relación con esos estándares proclamados y de uso comparativo a nivel mundial.

El paradigma gerencial supuso a la sociedad civil como constituida básicamente por las organizaciones sociales altruistas del tercer sector y por el voluntariado, hay una alta valoración en la conformación de lazos de confianza entre organizaciones de sectores pobres, una afirmación de la potencialidad de las “redes” solidarias en estas problemáticas. Un ejemplo de esto la aparición del concepto de *capital social* que engloba las redes, asociaciones, normas y valores que permiten a la gente actuar colectivamente para producir acciones positivas a favor de sí mismas o de la comunidad, a través de la participación y la promoción de valores como la confianza y la solidaridad (Forni y Coniglio, 2003; Forni y Barreiro, 2004).

Este tipo de planteos tiende a desvincular a la pobreza de los problemas de renta y distribución de ingreso, para pensarla más cercana a términos subjetivos e individuales, respecto de los recursos y habilidades personales (capacidades y competencias). En este sentido encontramos los aportes que mencionábamos de Amartya Sen (2000), que de alguna manera se convierten en el eje de las elaboraciones de las publicaciones del Banco Mundial, donde se asocian las ventajas del libre mercado y de una macroeconomía desreguladora, “...*el mismo hecho de que el desarrollo social, por sí sólo, no necesariamente puede generar crecimiento económico, es totalmente coherente con la posibilidad actualmente comprobada a través de muchos ejemplos, de que facilita considerablemente un crecimiento económico rápido y participativo, cuando está combinado con políticas amigables a efectos de mercado que fomentan la expansión*”.

Como ya hacíamos referencia a comienzos para el año 2000 este paradigma entra en crisis, fundamentalmente por el aumento exponencial y la cronificación de la pobreza que significo la devaluación de la moneda y la pesificación asimétrica de la misma. Vale destacar también que el paradigma gerencial aportó un mejoramiento en las Políticas Sociales, proveyéndolas de una mayor eficacia y dando lugar a gestiones locales innovadoras, surgieron nuevas cuestiones que se transformaron en anomalías o problemas que se presentan como de muy difícil solución, inclusive en el largo plazo.

2- Sociedad civil y Organizaciones (Sin fines de lucro, no gubernamentales, comunitarias, tercer sector, etc.)

La sociedad civil ha adquirido en los últimos años una enorme importancia no sólo en los círculos académicos e intelectuales sino también políticos y sociales. Su resurgimiento parece responder a distintos fenómenos políticos de evidente actualidad: a) la crisis de los partidos políticos en las democracias modernas, los cuales encuentran cada vez más dificultades para representar y agregar intereses sociales, pues responden cada vez más a las utilidades de sus élites internas; b) el imperativo de redefinir los alcances y límites del rol del Estado y de la sociedad a la luz de la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales; c) la pérdida de legitimidad de las fórmulas de gestión económica y d) el cuestionamiento público del universo de los políticos y la política por prácticas corruptas y de espaldas a la ciudadanía. Intentaremos en este capítulo pasar revista por los distintos recorridos teóricos que han anclado la aparición de las organizaciones como algo propio de lo que algunos designaron como “la sociedad civil”.

“La moderna acepción de sociedad civil se les atribuye a los filósofos escoceses del siglo XVIII, quienes establecieron una teoría normativa apelando a la idea de una comunidad de individuos libres y su espíritu cívico motivados, equilibradamente, por el amor y el altruismo⁶. Esta concepción moderna del término se origina en el proceso histórico de formación del Estado moderno conjuntamente con el desarrollo del capitalismo, la democracia liberal y la reforma protestante”. (Agosto, 2003: p. 27)

Perés Díaz (1987) realizó un recorrido histórico, diferenciando dos tradiciones al respecto: la primera, denominada “liberal”, representada por Locke y Hobbes, resaltaba el componente individualista y el valor central de la libertad. La segunda, la tradición “republicana”, acentuaba en cambio, el arraigo de los individuos a la comunidad. Otros pensador que abordó el estudio de la sociedad civil fue Hegel, cuyas aportaciones trataron de ser capitalizadas por la tradición liberal individualista y por la republicana comunitaria, con escaso éxito, debido a la fuerte presencia otorgada al papel del Estado como “macro-sujeto histórico”. Hegel consideraba que para que el individuo adquiriera la libertad verdadera necesita la conciencia de sí mismo como parte integrante del Estado absoluto. Los sustentadores de la postura de identificación del Estado con la sociedad civil, la Nación o la Patria han exagerado el rol del Estado hasta el punto de absorber la participación cívica. Tal es el caso de Marx, quien afirmó que la dictadura del proletariado es condición indispensable para la llegada del socialismo y bajo este régimen conseguir la plenitud del hombre. Desde este pensamiento, se limitó la sociedad civil a la esfera de la economía capitalista, igualando los conceptos de sociedad civil y sociedad burguesa. Para Marx la sociedad civil aparece en el siglo XVIII, cuando las relaciones de propiedad se han desprendido del marco de la comunidad antigua y medieval, abarcando toda la relación material de los individuos en una determinada fase de desarrollo de las fuerzas productivas.

Gramsci, desarrollo un nuevo sentido del concepto ligándolo a una estrategia de acción. La sociedad civil se constituía así en el espacio de producción del consenso, mientras

⁶ Según Pérez Días (1997) y Selgman (1992) entre los teóricos escoceses resaltan las figuras de Ferguson, Smith y Hume.

que el Estado era el encargado de la coerción. La sociedad civil quedaba reducida nuevamente al terreno político donde se “libraba la batalla” entre burgueses y proletarios.

Los países occidentales vivieron durante los siglos XIX y XX Estados liberales, regímenes autoritarios y totalitarios en sus distintas variantes, experimentando una variedad importante de relaciones entre el Estado y la sociedad. Siguiendo a Pérez Díaz, podemos afirmar que “...el juego resultó ser muy complejo, con fases alternas de protagonismo del Estado y de la sociedad civil. En cierto sentido no se trató de un juego de suma a cero, ya que ambos, Estado y sociedad, aumentaron el ámbito y el volumen de sus actividades [...]. Pero respecto a la importancia relativa de los Estados y las sociedades civiles se pueden observar tres fases diferentes: una primera fase liberal (o semi liberal), una segunda protagonizada por, o centrada en, el Estado y la fase actual de incertidumbre y búsqueda de un nuevo equilibrio” (Pérez Díaz, 1987: 90). Durante toda esta etapa, los Estados avanzaron en su capacidad coercitiva y presupuestaria, a la vez que perfeccionaron sus fundamentos legales de actuación y progresaron en la consolidación de un cuerpo burocrático más o menos estable. La sociedad civil, en tanto, amplió su horizonte de participación y afianzó sus mecanismos de actuación. Estas características tuvieron un impacto importante en la calidad de la democracia, tal como señaló Tocqueville en el siglo XIX.

Finalizada la Primera Guerra Mundial (1914-1918) se plantearon importantes interrogantes con relación al lugar que la teoría liberal reservaba al Estado pero la crisis socioeconómica de la etapa de entreguerras, unida a las soluciones totalitarias y autoritarias, re-posicionaron al Estado en un lugar de privilegio.

La irrupción de la Segunda Guerra mundial (1939-1945) afianzará aún más la creencia en la necesidad de un Estado fuerte. Las crisis surgidas en la segunda posguerra, justificaron la intervención del Estado en materia económica y social, propiciando el surgimiento del Estado Social o Estado del Bienestar.

A partir de la década de 1970, como vimos antes, el modelo de desarrollo centrado en el Estado entró en crisis. A partir de la recesión económica producida, fundamentalmente, por el alza en los precios del petróleo que produjo una reacción en cadena que rompió el consenso sobre el Estado de Bienestar mantenido desde la posguerra. Si el keynesianismo había sido hasta entonces la herramienta de los gobiernos para controlar los procesos económicos, ahora éstos se veían desbordados por el desempleo y la inflación. Se genera un nuevo consenso en cuanto a la ineficacia manifiesta de todo lo estatal y público, y la necesidad de un retorno a una economía “natural”, no viciada por la intervención de entidades ajenas al mercado.

La crisis aludida generó las primeras reflexiones en torno al papel del mercado y la sociedad civil como espacio de articulación entre ambos actores. Una de las aportaciones más importantes en torno a esta cuestión la constituye el trabajo de Cohen y Arato (1992) quienes plantean que los movimientos e instituciones de la sociedad civil pueden colocarse tanto en la esfera privada como en la pública y estar vinculados tanto al mercado como al Estado. Desde esta perspectiva, la sociedad civil se analiza desde dos componentes: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y amparan los derechos individuales, políticos y sociales y motivan la participación ciudadana en el sistema, protegiéndose (en los casos en que sea necesario) de la acción del poder y del mercado, y por otro, se encuentra el conjunto de movimientos sociales que se constituyen como salvaguarda de los derechos adquiridos. Es así como la sociedad civil contiene el potencial de estrategia de democratización autolimitada que busca compatibilizar, en el largo plazo, la lógica del mercado y las necesidades de la reproducción sociocultural. Esta acepción de la convivencia “inevitable” entre el Estado y el

mercado indica que las teorías de la sociedad civil son post-revolucionarias, ya que no plantean la toma del Estado o la anulación del mercado.

En la década de 1980 comenzó a desarrollarse un planteamiento crítico del papel del Estado y la emergencia de la sociedad civil, que se profundizó en los noventa con la caída del socialismo, la crisis de legitimidad de algunas instituciones claves del sistema democrático y la visibilidad de múltiples asociaciones civiles. (Ver Offe, 1990)

Según Gabriela Agosto (2003) en la actualidad, el uso del concepto de sociedad civil proviene de distintas vertientes analíticas por lo que resulta difícil abordar un estudio sobre el tema sin apelar a más de una. La primera vertiente se la relaciona con los intelectuales que siguen la tradición teórica iniciada por los filósofos escoceses del siglo XVIII. Esta fuente toma la acepción del término en sentido amplio, como un modelo ideal caracterizado por un conjunto de instituciones sociopolíticas conformadas por el imperio de la ley, la existencia de la autoridad pública limitada y responsable, los mercados económicos, el pluralismo social y la esfera pública. La segunda, propia del siglo XIX, se ve influenciada por la tradición marxista y sociológica, donde los planteamientos aluden las temáticas de mercado, las luchas de clases, la solidaridad y las asociaciones, empleando el término sociedad civil desde una lógica no gubernamental.

A finales del siglo XX se desarrolló la tercera vertiente, restringiendo más aun el término a ámbitos no gubernamentales de la sociedad civil. Las fuentes de inspiración de esta corriente dentro de la tradición marxista provienen de Gramsci y Habermas y de la visión sociológica de Parsons y Gouldner. Esta visión reduce el concepto de sociedad civil a una red asociativa, conformada por asociaciones y movimientos sociales y la esfera pública⁷.

En América Latina en particular, las líneas de reflexión y análisis de la sociedad civil se desarrollaron de forma significativa a finales de la década de 1970, unida a los procesos de transición democrática.

La construcción y el desarrollo del concepto sociedad civil indican un proceso de largo plazo en el marco histórico de la modernidad occidental con diferencias en el grado de evolución en las distintas sociedades

La existencia de organizaciones privadas sin fines de lucro es un fenómeno de larga data en Argentina. Desde la época colonial y el período de la Independencia, es decir, incluso antes de la consolidación del Estado a fines del siglo pasado, existieron instituciones de bien público actuando en las áreas social, cultural, política y sobre todo asistencial.

Sin embargo, lo que constituye un hecho relativamente reciente es la visibilidad social de estas organizaciones como un sector, que sólo en esta última década ha trascendido al espacio público con diversos nombres: “sector no lucrativo”, “tercer sector”, “sector voluntario”. Asimismo, es recién a partir de la década del '90 que este conjunto de organizaciones como un todo se han constituido en objeto de investigación por parte del mundo académico.

⁷ La división entre “sociedad civil en sentido amplio” y en “sentido restringido” (Pérez Díaz, 1993) ayuda a entender las grandes diferencias de fondo que subyacen en estas definiciones “...como generalista me intereso por los vínculos sistémicos entre los elementos de la sociedad civil. Se dan tales vínculos entre los órdenes espontáneos (y nomocráticos: Hayek, 1978) de los mercados económicos, el pluralismo social y la esfera pública [...] y por la autoridad pública sujeta al imperio de la ley por el otro. [...] La mayoría de los minimalistas tienden a rechazar la existencia de un vínculo sistémico entre los diversos elementos institucionales de la sociedad civil” (Pérez Díaz, 1993)

2.1- La construcción del “tercer sector” en Argentina

Al igual que lo hicimos con la “construcción de las Políticas Sociales”, ahora intentaremos recorrer el perfil del tercer sector en la Argentina a través de dos líneas: una histórica, en torno a los tipos de organizaciones que se desarrollaron y otra clasificadora, a partir de los trabajos de distintos investigadores.

Como es de suponer, al igual que lo explicábamos para las Políticas Sociales, las organizaciones son fuertemente influenciadas por las tendencias que se generan en el ámbito de lo político (el Estado), lo económico (el mercado) y, lo propio de ellas, la sociedad civil, que condicionan su accionar y orientan sus opciones cuanto a sus actividades. Algunos de estos condicionantes son: el tipo de financiación, el rol del Estado y el perfil de la participación. Finalmente pasaremos a analizar el tipo de organizaciones que se generaron en cada período en particular.

De la misma manera que en el capítulo anterior, la división en períodos para nuestro análisis se realizará teniendo en cuenta los distintos modelos de desarrollo adoptados por la Argentina, los cuales configuraron sus propios modelos de organización social.

2.1.1- Etapa Fundacional

Los orígenes del sector sin fines de lucro y la filantropía en Argentina pueden rastrearse en la época colonial, es decir, entre fines del siglo XVI y principios del siglo XIX. Si bien en ese momento no existían ni Estado ni un mercado en el sentido moderno de ambos términos, y por tanto tampoco existía un sector no lucrativo claramente delimitado, es posible registrar en ese período las primeras iniciativas con propósitos de bien público desarrolladas desde el ámbito privado.

Dadas las características de la colonización española en todos sus territorios de América, un primer dato de incuestionable importancia es la presencia de la Iglesia Católica. Esta presencia no sólo se expresó en la existencia de organizaciones de variado tipo, sino también, y de modo más general y perdurable en el tiempo, en la influencia de la “caridad cristiana” como modelo de acción bajo el cual las iniciativas de bien común se llevaron a cabo.

Además de la labor asistencial de las parroquias y de las diversas congregaciones religiosas –dominicos, franciscanos, jesuitas, etcétera– durante la Colonia se desarrollaron una serie de instituciones asistenciales que, aún estando bajo la Iglesia, tenían mayores rasgos de independencia e incluían primordialmente la acción de fieles laicos. Estas instituciones, como las capellanías, cofradías y hermandades, dieron lugar a las primeras acciones privadas dirigidas al bien común, en el contexto de una sociedad fuertemente organizada en torno a la Iglesia Católica. Para entender su importancia, es necesario tener en cuenta que se desarrollaron junto a las primeras poblaciones, y que por lo tanto fueron testigos y protagonistas de la aparición de las primeras iglesias y monasterios, así como de los primeros hospitales y asilos (Campetella y González Bombal, 2000a).

Las primeras acciones las hallamos en el siglo XVII, en este primer momento de la etapa fundamental aparecen instituciones como la Casa de Recogimiento para Huérfanas (1692), donde se combinaba la acción social y la formación religiosa de futuras monjas, donde se manifestaron ya los primeros enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado en torno al manejo de la asistencia social (De Piero, 2003). Posterior a ella encontramos la Hermandad de la Santa Caridad, institución fundada en 1727 con los fines de enterrar a los reos ejecutados y a los pobres, y de desarrollar acciones de beneficencia, y en una segunda etapa se dedicó a prestar servicios médico-asistenciales a los más necesitados, así como a crear instituciones dedicadas a ese fin, tales como el Hospital de Mujeres, la Casa de Huérfanas y la Casa de Niños Expósitos (Campetella y González Bombal, 2000a).

Además de las capellanías, cofradías y hermandades, de la época colonial también datan las primeras fundaciones, creadas en su mayoría por congregaciones religiosas y dedicadas al desarrollo de la educación. La Universidad Real y Pontificia de Córdoba del Tucumán, fundada por los jesuitas en 1614, es considerada la primera fundación argentina. Todas estas instituciones creadas en torno a la Iglesia Católica suponían la existencia de acciones y donaciones realizadas por ciudadanos privados.

Si bien entonces el desarrollo de las primeras organizaciones voluntarias estuvo ligado a la Iglesia Católica y a la caridad cristiana, al acercarse el período de la Independencia - principios del siglo XIX- surgieron grupos de discusión y acción política, usualmente bajo la forma de logias masónicas secretas. Estas logias, además de ser espacios de la sociedad civil para la actividad política, también prestaron servicios sociales, fundando asilos y escuelas.

Una vez producida la Independencia de España, se produjeron dos transformaciones que marcaron nuevas reglas de juego para las organizaciones voluntarias. Por un lado, sobrevino un largo período de luchas internas entre las provincias por la definitiva organización nacional, el cual tuvo un primer cierre recién en 1853 cuando se sancionó la Constitución Nacional. Por otro lado, durante dicho período el incipiente gobierno independiente comenzó a tomar medidas para recortar las atribuciones de la Iglesia Católica. Un ejemplo de esto fue la expropiación de la Hermandad de la Santa Caridad y su posterior disolución.

Luego de las medidas mencionadas el campo de la asistencia no fue llevada a cabo por un poder secular consolidado, sino por gobiernos débiles e incipientes en el contexto de luchas civiles por la organización nacional. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, buscó una solución creando la Sociedad de Beneficencia, que se vuelve un punto de inflexión en el mundo de las Políticas Sociales en la Argentina. Fueron convocadas las damas de la alta sociedad porteña a fin de conformar una asociación que tenía como fin "...para la dirección e inspección de las escuelas de niñas, de la Casa de Expósitos, de la Casa de partos públicos y ocultos, del Hospital de Mujeres, del Colegio de Huérfanas y de todo establecimiento público dirigido al bien de los individuos de su sexo" (Meyer Arana, 1911: p. 157)⁸. Desde su creación hasta mediados del siglo XX, la Sociedad fue responsable de las principales tareas de beneficencia y asistencia social. Adelantó algunos de los rasgos que de allí en más caracterizaron a la relación entre sociedad civil y Estado en Argentina. En este sentido, es clave su ambiguo estatuto situado entre lo público y lo privado, rasgo que, de diferentes maneras, volveremos a encontrar a lo largo de la historia del sector en Argentina.

⁸ Citado por Campetella y González Bombal, 2000.

2.1.2- Modelo agroexportador

En 1880 cuando se federalizó la ciudad de Buenos Aires, se consolidó el Estado central y se reafirmó el mercado nacional en función de un modelo primario exportador. En este el primer modelo de desarrollo consolidado, el perfil del tercer sector estaba constituido desde una conjunción particular entre lo público y lo privado. No se trata, como en el caso europeo, de la construcción de la sociedad civil como un espacio enfrentado a un Estado absoluto, o al poder de la Iglesia, o del mercado. En efecto, a inicios del siglo XIX la creación de organizaciones sociales está limitada por una parte por lo temático (la asistencia social) y por el otro lo sectorial: el ámbito religioso y de la clase dominante. El caso argentino, y los de América Latina en general, se circunscribe al interior de un modelo social y político donde debemos incluir la dificultad para la organización interna de las naciones, la distribución de la tierra, la formación de la clase política, el rol de la Iglesia, la centralidad de Buenos Aires, etc.

Es así que en Argentina antes que la aparición de un asociacionismo cívico, nos encontramos con la creación de organizaciones impulsadas desde la acción particular de funcionarios, las clases altas, o desde la Iglesia, para la atención de los pobres, la administración de hospitales, asilo para los ancianos y la cuestión social en general, ante un sistema político que aun no comprendía la generación de Políticas Sociales. Con la presencia del incipiente Estado fue fundamental en este punto el rol de la Iglesia y de las clases altas. Ello tomó un peso particular al definir también el rol de la mujer en un espacio público que le estaba vedado, convirtiendo a la caridad social en el espacio propio a su “naturaleza”. Bustelo (1996: p. 62) señala que en este período “crece la ‘feminización’ de la política social, en un estilo personalizado en la figura de la “primera dama” con la responsabilidad social de amparar a los más vulnerables, niños, ancianos, discapacitados y pobres en general”.

El modelo de desarrollo instalado en esos días está orientado hacia afuera, el esquema filantrópico florece basado en una nueva creencia: la de los higienistas. Paralelamente nacen la psiquiatría, la eugenesia y la criminología. Aparecen también nuevos roles, como los visitantes sociales (Forni F., 2002: p. 23).

Con la misma matriz de acción que la Sociedad de Beneficencia, en esta época funcionaba una gran cantidad de instituciones asistenciales, muchas de las cuales estaban formadas por laicos que mantenían fuertes lazos con la Iglesia Católica. Gran parte de estas instituciones, si bien no eran formalmente reparticiones del Estado como lo era la Sociedad de Beneficencia, recibían importantes subsidios estatales asignados bajo criterios discrecionales y personalistas.

En ese momento comenzaba también la modernización del Estado. Se crea el departamento General de Escuelas en la Provincia de Buenos Aires, la oficina de Asistencia Pública de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras agencias que comenzaron a repartir las acciones sociales junto con las organizaciones tradicionales. También estuvo presente la construcción de la generación de infraestructura necesaria para la consolidación de un mercado y al funcionamiento de la sociedad en general. Este amplio trabajo en los términos señalados, no tuvo una pareja repercusión en términos sociales. De manera que en lo referente a la “obra pública” el Estado ejerció allí un claro dominio, mientras que no se respetaban la mayor parte de los derechos sociales y por ende el sistema político no alentaba la participación de las organizaciones sociales, fuera del ámbito de la asistencia y de la caridad, como ya señalamos, y por lo tanto en la órbita de la clase dominante (Campetella, Gonzáles Bombal, 2000a).

Mientras esta incipiente modernización se abría camino en el Estado, la inmigración fue un factor decisivo para la modernización y desarrollo de la sociedad civil. Entre 1869 y 1895 la población nacional aumentó de 1.737.076 a 3.954.911 habitantes, debido fundamentalmente al gran flujo de inmigrantes europeos (Germani, 1966). Los inmigrantes desarrollaron una importante gama de asociaciones intermedias relacionadas con su inserción social y el mejoramiento de sus condiciones de vida, como sociedades de socorros mutuos, sociedades de beneficencia, hospitales, escuelas, cooperativas, bibliotecas populares y clubes (De Piero, 2003; Campetella, Gonzales Bombal, 2000a). Dichas asociaciones crecieron al margen del sistema político y del Estado argentino, contando en cambio muchas veces con la ayuda económica del Estado del país de origen de sus miembros.

Otro hecho importante que vale recordar es la formación de sectores agrarios de pequeños y medianos propietarios quienes crearon cooperativas para enfrentar problemas comunes ligados a la producción agropecuaria. Estas se desarrollaron en particular en la zona de la pampa húmeda (De Piero, 2003).

Todo esto logró una rápida transformación de la sociedad civil debido a la inmigración y las características restrictivas del sistema político. Este sistema estaba estructurado en torno a “partidos de notables” los cuales se complementaban en el ámbito de la sociedad civil con la figura del caudillo electoral, esto es, líderes locales que servían de nexo entre los notables y la población y que manipulaban determinado número de votos al tiempo que articulaban una amplia gama de servicios en sus zonas de influencia. Por otro lado, los “notables” crearon una serie de clubes de caballeros, que si bien tenían como finalidades principales las recreativas o deportivas, cumplían en la escena política la función de asociaciones de presión y promoción política (Campetella, González Bombal, 2000a).

A partir de 1912, con la sanción de la llamada ley Saenz Peña, la cual estableció el voto universal y secreto, aceleró el proceso de reestructuración de la sociedad argentina que se venía dando desde el inicio de la oleada inmigratoria. El principal objetivo de esta ley fue la democratización del sistema político, abriéndolo a otras fuerzas diferentes de las alianzas conservadoras dominantes hasta ese momento. Tanto la apertura del sistema político como estas transformaciones sociales trajeron a escena una relación entre sociedad civil y Estado mucho más fluida que la del período anterior, expresada en las primeras iniciativas de regulación estatal en ámbitos que hasta ese momento se habían desarrollado en forma independiente.

Esto dio como resultado la multiplicación de las sociedades de socorros mutuos, la aparición del movimiento mutualista, la aparición en las ciudades de los Círculos Obreros Católico, el censo de 1914 también registraba las primeras 40 cooperativas urbanas, entre ellas el Hogar Obrero quienes hicieron un gran aporte para la sanción de la ley de cooperativas, y 73 en ámbitos rurales. (Campetella, González Bombal, 2000a).

Hacia comienzos de la década del '20 el espacio urbano comenzó a modificarse –sobre todo en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores– por el desarrollo de nuevos barrios en los suburbios, al tiempo que disminuía la inmigración extranjera para dar paso a una lenta pero sostenida inmigración interna. Este desarrollo urbano estuvo acompañado por el florecimiento de diversos tipos de asociaciones de base barrial –asociaciones de fomento, clubes, bibliotecas populares–, fundadas a fin de hacer frente a necesidades como la provisión de servicios que todavía no llegaban a esos parajes –luz o cloacas, por ejemplo– o la generación de espacios de sociabilidad, recreación y educación. El aumento de las bibliotecas populares en este período es un indicador de este fenómeno, en tanto en general se encontraban vinculadas a sociedades de fomento y no sólo cumplían la función de hacer

circular libros sino que eran el escenario de una amplia gama de actividades culturales, recreativas y educativas. A principios de la década del veinte su número oscilaba en 46, a principios de la década del treinta habían aumentado a 90 y en los diez años siguientes llegaron a 200 (Campetella, Gonzáles Bombal, 2000a).

Es importante señalar que en ese período las clases dominantes tenían una visión optimista sobre el futuro del país. “Creían en las potencialidades de la ciencia, pues eran positivistas, y por lo tanto existen buenos estudios de esa época sobre la pobreza. Hay que subrayar que en el seno de la inmigración europea surgió una rica sociedad civil y diversas formas de economía social: cajas cooperativas en zonas agrarias, cooperativas de consumo en las grandes ciudades. En conjunto regía una economía rentística donde la previsión para la tercera edad se efectuaba mediante bienes raíces” (Forni F., 2002: p. 23).

2.1.3- Modelo Industrial de Participación Ampliada.

Si la instauración del voto universal abrió nuevos caminos para la participación, la formación de un modelo industrial que redefinió la distribución del ingreso fue el otro elemento que modificó las pautas de participación y movilización de la sociedad argentina (Torrado, 1992). Se tradujo, en el clima internacional de la política de masas, en la generación de una numerosa cantidad de OSC, diversificando las áreas de trabajo y los perfiles identitarios, pero continuó la importante influencia de organizaciones mayores. Si la Iglesia y la elite urbana habían sido los motores en años anteriores los partidos políticos serán los generadores en esta época. La llegada del radicalismo primero y del peronismo después, marcaron el inicio de una nueva etapa en la sociedad argentina, que la convirtieron en una *sociedad en transformación*, como afirmó G. Germani. “Al instaurar el principio de justicia social, el peronismo generó una nueva movilización de la sociedad y una nueva dinámica para la construcción de los derechos ciudadanos, incorporando la dimensión social. De allí que gran cantidad de organizaciones surgidas en el período, adhieran a la identidad construida por el peronismo” (De Piero, 2003).

Como veíamos en el capítulo anterior el mecanismo central de estas transformaciones fue la extensión de los derechos sociales a través de la masificación de la seguridad social de la población ligada al mercado de trabajo, en un modelo económico que impulsó el trabajo industrial. Los protagonistas de estas transformaciones, fueron el Estado en articulación con los sindicatos y los pequeños y medianos empresarios.

Se produjeron modificaciones tanto en el universo de las organizaciones de la sociedad civil, como en la relación entre dicho universo y el Estado. Las principales tendencias analizadas en esta sección son la nueva alianza entre Estado y sindicatos; el desarrollo del sistema nacional de seguridad social; la paulatina conformación del sistema de obras sociales; la disolución de la Sociedad de Beneficencia y la creación de la Fundación Eva Perón; y la dimensión política del asociacionismo en las unidades básicas.

El peronismo inauguró una nueva relación entre Estado y sindicatos, si bien el caso argentino no puede semejarse al brasileño, donde el Estado *creó* a importantes sindicatos y partidos políticos, los pequeños sindicatos originados en las “sociedades cosmopolitas” fueron reemplazados por grandes sindicatos por rama o sector de actividad, independientes del oficio y la empresa particular de cada trabajador. Esto tomó preferentemente la forma del sindicato nacional único, adoptando un perfil claramente centralizado en las negociaciones con los

empleadores. A su vez, el movimiento sindical se organizó en una Confederación General del Trabajo única, que mediaba entre los sindicatos, el Estado y los empleadores.

El desarrollo de las políticas públicas hacia los trabajadores se inscribió en el marco de esta particular relación entre sindicatos y Estado. Ellos fueron los actores fundamentales en la concepción y gestión de los sistemas de prestación de servicios, los cuales se desarrollaron sobre la base de las categorías ocupacionales. En consecuencia, un dato básico del modelo argentino es que estas políticas no fueron temas prioritarios de los partidos y del Parlamento, los que en cambio jugaron un papel secundario.

Como fue señalado en el apartado anterior, originalmente los trabajadores se proveyeron de seguros contra diferentes riesgos a través de las sociedades de socorros mutuos. A fines de la década del diez, cuando el movimiento mutual comenzó a organizarse y a demandar la intervención del Estado, se hacía énfasis en la autogestión y la propia iniciativa de los interesados y se reservaba para el Estado el rol de promotor y regulador. Así, el peronismo introdujo una nueva perspectiva en relación con los seguros, desarrollando un sistema de seguridad social masivo que cubrió prácticamente a todos los trabajadores en relación de dependencia y que además estableció nuevos beneficios como el aguinaldo, las vacaciones pagas y regímenes de indemnización por despido e invalidez.

El gobierno distinguió claramente entre estas acciones encaminadas a lograr el bienestar social de los trabajadores asalariados y las acciones asistenciales destinadas a los excluidos del mercado de trabajo, territorio tradicional de la beneficencia. En este aspecto, una de las primeras acciones de gobierno fue la intervención y disolución de la más que centenaria Sociedad de Beneficencia, aduciendo la necesidad de modernizar y racionalizar la asistencia social. Sin embargo, a pesar de estos argumentos y de la efectiva extensión de las políticas públicas, el peronismo también desarrolló, a través de la Fundación Eva Perón, una estrategia de atención a la población no integrada al mercado.

Nacen en los años '50 las Fundaciones, cuya forma legal se establece para la administración de un bien patrimonial (donaciones, herencias, etc.). Están ligadas usualmente a sectores altos y a las empresas. Su objetivo es desarrollar políticas de apoyo a organizaciones de base o emprender proyectos propios de asistencia directa, protección y fomento del arte, etc. Por otra parte surgen nuevas asociaciones de protección para personas con discapacidades o pertenecientes a determinados grupos sociales, o que padecen una enfermedad (ligas de lucha contra enfermedades, protección a menores, etc.).

Otro hecho que cabe destacar es la formación en esos años de las Unidades Básicas del Partido Justicialista, que lograron que el movimiento político se insertara en los barrios, funcionaban desde una perspectiva local, ligadas a las necesidades específicas de cada barrio. Así se montaron –y también desarrollaron– sobre el vasto universo asociativo surgido a principios de siglo, compuesto por las mencionadas asociaciones barriales, sociedades de fomento, bibliotecas populares, etcétera.

Las asociaciones fueron entonces consideradas por el peronismo primordialmente en la figura de las Unidades Básicas. Es bajo esta figura que las organizaciones sociales se insertaron en la “comunidad organizada” de la doctrina peronista, junto a actores corporativos como los sindicatos y las asociaciones empresariales. Principalmente a través de las unidades básicas, el peronismo inauguró entonces la legitimidad de un vínculo entre identidad política y organizaciones sociales por fuera y más allá del sistema de partidos.

A partir del golpe militar de 1955 se inició un largo período de inestabilidad institucional, signado por la frecuencia de los golpes militares, la debilidad y brevedad de los

gobiernos civiles, la conflictividad social y la generalización de la violencia política. El peronismo estuvo proscrito, excepto por un breve período en que asumió el gobierno, entre 1973 y 1976.

“Durante este convulsivo período en que predominaron los gobiernos militares y la proscripción y represión política, se desarrollaron importantes movimientos populares orientados hacia luchar contra los gobiernos ilegítimos y hacia lograr la transformación política y social de la Argentina. Estos movimientos compartieron la característica de concebir para la sociedad civil y sus organizaciones la función de extender –incluso a través de la violencia– dicha transformación social a todos los niveles de la sociedad” (Campetella, González Bombal, 2000a: p. 49).

“Con el tiempo las juntas vecinales y sociedades de fomento, comenzaron a ganar un espacio importante en los gobiernos locales, también con el apoyo de los partidos. La diversificación del movimiento fue creciendo, tanto en temáticas, como en sectores sociales. A partir de los ’60, el peronismo tuvo una fuerte presencia en los movimientos villero, agrario y en otros de base. También la Iglesia generó nuevas experiencias de participación, concretamente muchas ONG’s de desarrollo, o la misma Caritas, surgida en la década del ’50” (De Piero, 2003: p. 9).

Las corporaciones sindicales, a pesar de la proscripción del peronismo, conservaron y aumentaron su poder de negociación. Uno de los resultados de ese poder fue la sanción de la Ley 19.610 en 1970, la que institucionalizó y ordenó el sistema de obras sociales, estableciendo definitivamente la obligatoriedad de la cobertura para todos los trabajadores en relación de dependencia y el financiamiento a través de las contribuciones obligatorias de empleadores y trabajadores.

Es también en estos años cuando comienza a surgir un importante movimiento cultural “alternativo” o de “vanguardia”, que irrumpirá fuertemente en el espacio público y mediático a través de los centros culturales y las galerías de arte, representando un espacio que si bien no se presentaba necesariamente como político, implicaba un desafío al orden existente.

Finalmente, en este período es cuando aparece la definición de ONG’s, intentando nuclear a todo este espacio, pero en particular aquellas que trabajan por el desarrollo. “La primera generación de ONG’s en la Argentina, data de la década de los ’60. Surgen básicamente dirigidas a tres sectores: educación...desarrollo rural...Simultáneamente, en el área de hábitat fueron pioneras las experiencias de la Asociación Vivienda Económica” (Buthet, Scavuzzo y Palomeque, 1998)⁹. Buena parte de estas organizaciones trabajan apoyando a otras de base y llevan adelante proyectos de capacitación, generación de emprendimientos productivos, apoyo a pequeños productores, etc. Aquí es también importante el rol de la Iglesia al generar muchas de estas iniciativas.

Desde el punto de vista del financiamiento podemos decir que aparece la primera diversificación de este rubro, en el cual intervienen los siguientes actores: El Estado, que nunca deja de ser parte, financia algunos planes o entregaba partidas para ser ejecutar, los partidos y las iglesias comenzaron a sostener algunas organizaciones propias (por ejemplo Cáritas comenzó a trabajar en los años ’50), comienza en estos años un incipiente “mercado de beneficencia” a través de la Fundaciones empresarias; y por último los propios recursos que las organizaciones se dan (cuotas, venta de servicios, festivales, etc.). En este período nace también el financiamiento internacional a través de agencias internacionales, organismos

⁹ Citado por De Piero, Sergio (2003).

multinacionales, y también de importancia en la Argentina, de las iglesias cristianas de distintos países de Europa (Holanda, Bélgica, Alemania, etc.) las cuales llevan adelante políticas sostenidas de financiamiento, en especial a las ONG's de desarrollo.

2.1.4- Modelo Neoliberal

En el capítulo anterior analizamos el modelo gerencial de las Políticas Sociales a partir de las importantes transformaciones que había asumido el país. En este mismo contexto los procesos que afectaron las relaciones sociales proviene por una parte de la instauración de la dictadura militar, que terminó significando un corte decisivo en la participación social y marcó profundamente las pautas de la organización social futura; y por el otro la instauración de una nueva cuestión social, caracterizada por la exclusión y la fragmentación social.

Bajo estos procesos las organizaciones sociales sufren, como el resto de la sociedad, importantes transformaciones, tanto en su forma de trabajo, como en su relación con el Estado. Se generarán también importantes cambios en las prioridades de trabajo inducidos por la realidad y el nuevo modelo imperante y en muchos casos el abandono de una concepción revolucionaria, como la vigente en los '70, a la valorización de la democracia propia de la década siguiente.

Como veíamos hay una transformación en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil y esto está vinculado a las Políticas Sociales realizadas en ese entonces. Veíamos que el Estado optó por intervenciones sociales focalizadas y descentralizadas. Otra característica fue la privatización de las intervenciones a partir de la aparición de las OSC en la función de asistencia social. Esta postura fue muchas veces acusada de “tirarle el problema” a las organizaciones de base para la autorresolución de sus demandas (De Piero, 2003: p. 12).

También en estos años hay que destacar modificaciones en las lógicas de participación de la sociedad civil, que se contextualizar en el marco de las transformaciones del Estado y el mercado. Se pasa de una participación movimientista a la democracia liberal; de los partidos políticos a los nuevos movimientos sociales; de los intereses de clase a los derechos difusos, etc (De Piero, 2003: p. 14). Esta enumeración, no exenta de simplificaciones, también debe reconocer el ascenso de la lógica del individualismo competitivo. La categoría de *pueblo* se diluye en concepciones “menos” políticas como la de “*la gente*”, que no parece acompañar la construcción de sujetos de acción colectiva. Sin embargo es durante la década del '90, que se inicia el auge del análisis de las OSC, en sus diferentes variables en cuanto a su denominación, pero crece la corriente que habla de un auge de este movimiento. Las diversas observaciones tienden a afirmar la opción de los ciudadanos por la participación en organizaciones vinculadas a necesidades específicas, ligadas a la vida cotidiana, cercanas y pequeñas en cuanto al tamaño de la organización (más horizontal, menos burocrática) o bien por el contrario a espacios defensores de derechos universales como la ecología. Sin duda, ocupa un lugar especial la participación y la organización en torno a la nueva cuestión social. Podría afirmarse que crece la tendencia a sostener que son estas organizaciones las mejor preparadas para encarar la lucha contra la pobreza.

En este sentido, las organizaciones también se transformaron, podemos identificar dos orientaciones centrales: una constituida por nuevo tipo de organizaciones (sea por temas o por metodología) o bien por la redefinición o crecimiento de antiguas formas de trabajo. Esta

última será la perspectiva más destacada. Las tendencias que podemos señalar son las siguientes:

- a) Sin duda la aparición de los organismos de derechos humanos durante el Proceso de Reorganización Nacional, imprimieron una nueva dinámica a la participación ocupando un espacio que parecía desierto. La participación de estos movimientos se construyó bajo nuevas lógicas de participación, y en ocasiones enfrentadas a los partidos políticos. Pero ya con el retorno de la democracia en 1983, e influenciados por las corrientes europeas en este sentido, se generan una multiplicidad de organizaciones que podrían enmarcarse en la temática de los nuevos movimientos sociales, con temas tales como la ecología, la cuestión de género, nuevas temáticas referidas a los derechos humanos, en una adaptación latinoamericana de lo que en Europa se denominaba los derechos pos – materiales.
- b) Otra de las nuevas temáticas tomadas por las organizaciones, es la cuestión de la denominada *accountability* vertical. De la mano de las corrientes del neo-institucionalismo, surgieron numerosas organizaciones con el objetivo de controlar los actos de gobiernos para garantizar la transparencia. La crisis de representación que sufren los partidos políticos y la crisis de la política en general, facilitó que estas organizaciones generen protagonismo en los medios de comunicación y en la sociedad en general. Algunas han logrado el ingreso de mecanismo de control en particular a nivel municipal, y ser tomadas en cuenta en el ámbito legislativo.
- c) Sin duda, un signo distintivo de los '90, ha sido la instauración del mercado como regulador de la vida económica y social, lo que ha llevado a hablar no de una sociedad con mercado sino *de* mercado. Ante ello fueron ganado espacio las organizaciones de defensa del consumidor, en un marco caracterizado por la desprotección del mismo. Con amparo constitucional, estas organizaciones trabajan por los derechos del consumidor y también por ampliar el espacios de participación en la regulación del mercado en general (en particular en el ámbito de las empresas de servicios públicos).
- d) Encontramos también las numerosas organizaciones de base de sectores excluidos en particular las que agrupan a los desocupados, nacidas ante el alarmante aumento de la desocupación y de la pobreza. Bajo formas originales de participación, aunque con una fuerte influencia de la tradición sindical, estos grupos han generado tanto emprendimientos de asistencia (comedores, guarderías, talleres) como una fuerte acción de protesta por Políticas Sociales, planes de empleo, etc. De hecho se convirtieron, con los cortes de rutas y calles, en la protesta pública más importante de los últimos años.
- e) A partir de la grave crisis socioeconómica desatada a fines de los '80, comenzaron a crecer numerosas organizaciones de asistencia directa, a través de la neo-beneficencia. Se reprodujo en alguna medida una orientación ya conocida: las clases altas comienzan a crear fundaciones y asociaciones de asistencia a los más necesitados a través de distintas alternativas. Uno de los rasgos distintivos reside en la implementación de una visión gerencial, la cual coloca el énfasis en la eficacia y la eficiencia de los procesos, trasladando la lógica empresarial al campo de las Políticas Sociales en general¹⁰. Por primera vez se constituirá una federación nacional: el Foro del Sector Social, que nuclea a distintas organizaciones, cuyo vínculo común es la concepción de la sociedad civil, ligado a la filantropía, un discurso crítico hacia la política y en general de apoyo al modelo económico.

- f) Se multiplicaron también organizaciones de base que generaron proyectos que vinculaban la asistencia, la integración social y la producción. Nos referimos a los talleres y granjas donde se combina la capacitación con la integración de personas con discapacidades, o ser rehabilitan de adicciones. De esta manera se busca superar una realidad, generando mecanismos de inserción que sean autosustentables.
- g) En el ámbito cultural, se produjo un enorme desarrollo de centros culturales, talleres, clubes, etc. La llegada de nuevas matrices culturales y del multiculturalismo impulsaron tendencia a la adhesión de culturas alternativas y creación de grupos de pertenencia e identidad en este sentido.

De esta manera, si la ayuda a quienes estaban fuera del sistema caracterizó al primer modelo, si la generación de identidades sociales y políticas lo fue en el segundo, en el presente parece tener particular fuerza la tendencia a crear OSC con intervención en la cuestión social, en áreas que nuevamente el Estado no logra cubrir y por otra parte el objetivo de expresar las diversas configuraciones sociales y culturales que posee la sociedad, por ello la diversidad pasa a ser una característica importante del sector.

Otra transformación importante del sector tuvo que ver con la financiación. Como veíamos en el capítulo anterior, el cambio en la implementación de Políticas Sociales (de universales a focalizadas, de centralizadas a descentralizadas) generó un espacio propicio para que las organizaciones asumieran un mayor protagonismo en esta área. De esta manera es común encontrar gran cantidad de planes sociales ejecutados por estas organizaciones, lo cual ayuda a su propio mantenimiento, un ejemplo de esto es la gran participación de organizaciones de base en los Fondos de Inversión Social (Ver punto 1.1.3). Esto no quita que en ese contexto se hayan dado casos con el camino inverso, es decir, ONG's que se formaron para captar cierto financiamiento, o el caso de organizaciones que ejecutan programas que no fueron diseñados por ellas. Esto nos puede llevar a otra pregunta, para futuras investigaciones ¿De dónde proviene la legitimidad de las Organizaciones para ejecutar fondos públicos y la intervención en el diseño y ejecución de políticas públicas?

Una de las novedades del período, lo constituye la formulación de la estrategia denominada *found raising*, de origen americano que busca capacitar a las OSC, en la captación de fondos dentro de un mercado donaciones y subsidios.

Otro de los fenómenos importantes del período es la intervención y relación de los organismos multilaterales de crédito, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha financiado gran cantidad de organizaciones en ciertos temas específicos: pobreza, desarrollo social, control ciudadano (transparencia, ejercicio del poder, justicia) derechos de las minorías, en particular la cuestión de género, y el Banco Mundial (BM) ha alentado la participación de OSC en planes que financia a través del Estado. Fruto de la preocupación del BM por este tema, es la creación del Grupo de Trabajo de Organizaciones no Gubernamentales con el Banco Mundial (GTONG-BM).

Sin embargo, al igual que las donaciones, el financiamiento externo vía organismos Multilaterales o agencias internacionales, no constituye la regla para las OSC. Una de las excepciones la establecen las ONG's de desarrollo quienes suelen contar apoyo externo, en particular de Iglesias u organizaciones cristianas de Europa (Ver Coniglio, 2002). Por ello, es de destacar que continúa siendo el Estado, el actor al que las OSC, en particular las de base, recurren en este aspecto, y la ayuda recibida no consiste en dinero en efectivo, salvo algún programa que lo contemple, sino de otro tipo: provee los alimentos a los comedores, el salón a

los centros de jubilados, el pago de servicios a varios, renta personal en las bibliotecas populares o en los bomberos voluntarios, financia profesionales en centros de rehabilitación, etc. Esta participación del Estado se convierte en imprescindible en la mayor parte de los casos de las organizaciones de base (Ver Forni, 2000).

Otra de las prácticas que llevan adelante las organizaciones para financiarse consiste en el pago de una pequeña cuota social para cubrir los gastos mínimos de mantenimiento. El otro caso refiere a los talleres y granjas que mediante la venta de la producción, consiguen sostener el emprendimiento y en ocasiones dar un empleo a las personas que forman parte del grupo.

2.2- Definiciones Operacionales del Tercer Sector en Argentina.

Aquí se presenta una de las cuestiones más complejas y que ha sido resuelta de diferente manera por los teóricos. Los esquemas escapan a clasificaciones simples, que tienden a ser insignificantes o cuyo universo no permite establecer criterios estables: tamaño, ubicación geográfica, criterios de organización interna, perfil ideológico, etc. Por el contrario los diferentes trabajos buscan profundizar el análisis cruzando distintas variables que hacen al rol del tercer sector. El procedimiento que seguiremos será el análisis varios trabajos desarrollados en Argentina y que intenten una clasificación del universo que nos importa.

Uno de los primeros trabajos en cuestión es el trabajo de Andrés Thompson (1990), *El Tercer sector y el desarrollo social*. En el mismo el autor parte del criterio de establecer tres espacios diferenciados en los países capitalistas, de acuerdo a su importancia en la economía, de manera que el mercado ocupa un primer lugar, para ser secundado por el Estado y luego un heterogéneo tercer sector o de organizaciones de voluntarios. Estas se caracterizan por reclutar personas que dona tiempo o servicios a la organización, imbuido en un espíritu de cooperación y altruismo a favor de aumentar los lazos sociales, en sociedades caracterizadas por la competencia y el individualismo.

Luego de un desarrollo teórico del concepto del tercer sector en la literatura norteamericana y del surgimiento en la Argentina, Thompson establece una clasificación en la cual deja a un lado, sin dar explicaciones, en primer lugar a las organizaciones de base (juntas vecinales, grupos de madres, etc.), a los partidos políticos y los sindicatos. De esta manera su eje de categorías se centrará en las organizaciones de desarrollo. Así menciona:

- a) Asistenciales: donde incluye a la mayor parte de las fundaciones, organizaciones de Iglesia y todas aquellas vinculadas a la beneficencia y la caridad.
- b) Cooperativas: la extensa de red de organizaciones de este tipo existentes en Argentina, con importante impacto en su economía.
- c) Reivindicación y Acción: compuesto por una amplia red de organizaciones creadas para la demanda o defensa de algún derecho, sea este particular o universal.
- d) Investigación: los centros de investigación y formación académica, también forman parte de este mundo en una categoría distinta.

- e) Promoción y desarrollo: lo forman el grupo de organizaciones dedicadas a la prestación de servicios de promoción, capacitación investigación y asistencia técnica a grupos, comunidades y organizaciones de base.

En un trabajo posterior, *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, el autor compila una serie de trabajos sobre el tercer sector en la Argentina. En primer lugar el mismo Thompson (1995), establece una clasificación en este caso partiendo de orden histórico, y destacando el tipo de organizaciones que surge en cada período. Así distingue:

- a) Período pre - independentista: Organizaciones de caridad religiosa (Ordenes religiosas)
- b) Período de Independencia: Beneficencia Laica y privada (Sociedad de Beneficencia)
- c) Construcción de la Nación: Filantropía (modernizada- capital humano) (Círculos de Obreros),
- d) Inicio siglo XX: Asociacionismo solidario y autogestivo (Sociedad de socorros mutuos, sociedades barriales, colectividades, etc.)
- e) Nueva intervención estatal: Justicia Social (Fundación Eva Perón)

Podemos observar que en el citado trabajo de Thompson, la clasificación se interrumpe en el primer gobierno peronista, y la misma está fuertemente vinculada a los procesos históricos de carácter político. Es decir aún tratándose de organizaciones de la sociedad civil, no puede dejar de notarse la importante influencia que sobre él ejerce el mismo Estado y el acontecer histórico en general de la nación, como en parte hemos señalado en la introducción. En términos generales la clasificación se concentra en torno a la “ayuda social” y está vertebrada por las formas en que estas se estructuran o las corrientes que le dan sustento. Es decir cuales fueron las expresiones que los ciudadanos encontraron para que desde la sociedad civil, pudieran dar algunas soluciones al problema de la pobreza y la cuestión social y en general.

En la misma compilación se encuentra el trabajo de Graciela Cardarelli, Gabriel Kessler y Mónica Rosenfeld: “*Las Lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios de altruismo y la promoción de derecho*”. Los autores se proponen la construcción de una tipología. La misma se divide en dos grandes especies:

- Las universalistas y creadores de sentidos
- Las particularistas o efectoras

Las primeras “se ocupan de temas que aparecen como afectándonos a todos (la humanidad, el país, o el medio ambiente) independientemente de la conciencia que cada individuo tenga de ella”.

Las segundas “interpelan centralmente a grupos focalizados de poblaciones en situaciones específicas, de pobreza, de enfermedad, en riesgo social, catástrofes, etc. con el objetivo de mejorar su situación relativa”. (Cardenalli, Kessler y Rosenfeld, 1995)

Esta división de carácter general, les permite a los autores establecer una línea demarcatoria para la división de los perfiles de las asociaciones, cuya especificidad está dada por el carácter voluntario de sus miembros, que se construye a partir del objetivo de las asociaciones y las prácticas que llevan adelante. Al elegir las han desechado otras divisiones en base a la población objeto, el nivel funcional o el problema que se intenta resolver, ya que componen las características de opción de cada asociación y tiende a construir universos que no son relevantes. En cambio la adscripción a alguno de estos grupos influye notoriamente en la asociación, en temas claves como su relación con el poder, la estratificación del voluntariado al interior de la OSC, la relación con el resto de la población (en tanto población objeto). A partir de esto último construyen una nueva categoría en torno a la alteridad, la cual se divide en cinco tipos (incluimos entre paréntesis los casos seleccionados por los autores):

- Por condición (excluyente) (Caritas, Damas de la providencia, Fundapaz, Emanuel) se establece una relación de efector-receptor, donde el segundo aparece como necesitado, de donde derivan que la alteridad con el otro es de absoluta exclusión.
- Por situación (parcialmente excluyente) (Cruz Roja). Es menor que el anterior porque la alteridad se basa en una situación de emergencia o excepción.
- Potencialmente incluyente (Ej. Fundación Huesped) Si bien existe alteridad entre los infectados y quienes no lo están, según los actores, la asociación trabaja para evitar que ella crezca a través de la estigmatización.
- Parcialmente incluyente (Ejemplos como Greenpeace, Poder Ciudadano). Lo son porque sus objetivos están dirigidos a todas las personas o los ciudadanos, a quienes los temas les incluyen por igual.
- Totalmente incluyente (Ej. Asociación Amigos del Parque Rivadavia). Se deriva de que la mayor parte de sus acciones están encaminadas a la obtención de bienes colectivos para el barrio, donde todos saldrían beneficiados.
- En términos generales, entonces, los autores abogan por una distinción sustentada en el grado y tipo de vinculación que las organizaciones adquieren con los otros, lo cual también reflejaría ciertos perfiles ideológicos (a mayor exclusión, más cercanía a un paradigma elitista de lo social, y contrariamente en lo de mayor inclusión). Núcleos ideológicos que no son analizados a lo largo del trabajo pero que sin duda lo atraviesan.

El perfil de las ONG's en la Argentina es producto de una investigación dirigida por Daniel Filmus, secundado por Daniel Arroyo y María Elena Estébanez (1997), en un trabajo conjunto de FLACSO Argentina y el Banco Mundial. El objetivo, explícito en el título, fue obtener mediante un relevamiento focalizado analizar el rol que estas organizaciones cumplen en la sociedad. Aquí ya encontramos una variante importante respecto de los casos anteriores, ya que el eje de clasificación tendrá que ver con los resultados y con la mecánica de trabajo. Luego de definir las clasificaciones establecidas por la ley y llamar la atención respecto a la falta de información precisa y acumulada de este mundo, los autores, por tratarse de un

trabajo e campo, definen la clasificación apriorísticamente al relevo que realizarán. Se divide en tres categorías:

- Las Organizaciones que desarrollan principalmente trabajo de asistencia directa a las poblaciones beneficiarias (OPAD).
- Las organizaciones que principalmente prestan asistencia técnica a otras organizaciones (OPAT).
- Las organizaciones dedicadas principalmente a estudios e investigación (OPEI)

Los autores reconocen el grado de simplificación que puede haber al reducir el universo de las ONG's a tres categorías, pero argumentan: "Las diversas categorizaciones disponibles en la literatura resultan útiles para dar cuenta de la heterogeneidad del sector, pero presentan dificultades para evaluar el desempeño o perfil de las organizaciones." (Filmus, Arroyo y Estébanez, 1997). Vale decir que prefieren someter cierta especificidad de cada organización, a favor de poder agruparlos de manera que puedan ser contrastados unos con otros, y de definir rasgos característicos según el universo de trabajo así denominado.

Otro trabajo también relevante en este sentido ha sido el ya citado *Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina*, realizado por Andrea Campetella, Inés González Bombal y Mario Roitter (2000) el mismo se realiza en el CEDES, en el área de estudios de la sociedad civil, del que participan varios investigadores.

Debido a que el trabajo se inscribe en una investigación comparada a nivel internacional, describe las categorías utilizadas en dicha investigación. De esta forma nos referimos a organizaciones que cumplen las siguientes características:

- Estructuradas: supone cierta formalidad y perdurabilidad en el tiempo
- Privadas: formalmente separadas del Estado
- Autogobernadas: capacidad de manejar sus actividades y elegir sus autoridades.
- Que no distribuyan beneficios entre sus miembros.
- Voluntarias, es decir de afiliación libre.

El ultimo trabajo analizado lo constituye un trabajo iniciado hace ya algunos años en el marco de un convenio entre Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social Argentina (GADIS). Al igual que en el trabajo de Filmus, puede notarse la importancia que la cuestión de la sociedad civil y sus organizaciones, comienza a tener para los Organismos Multilaterales de Crédito y para los organismos internacionales, como las Naciones Unidas, ello sucede "porque (dos mega-tendencias en la región) las reformas económicas orientadas a consolidar economías de mercado, por un lado, y la democratización, por otro, han puesto de relieve el tema de la sociedad civil." De esta manera el trabajo de relevamiento estará vinculado directamente a estas dos tendencias señaladas y cuyo objetivo final es el establecimiento de un índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina.

El texto citado refiere al relevamiento llevado a cabo en algunas provincias de la Argentina, con la proyección de realizar uno en todo el país. Ya que el objetivo central consiste en relevar el “índice de desarrollo”, el mayor esfuerzo analítico se orienta en esa dirección (midiendo en particular estructura, proceso y resultados, y cada uno de ellos divididos en otros sub-ítem). La clasificación respecto a las OSC, la denominarán lógicas de asociativas y tipología. La misma consiste en dos categorías principales que a su vez se distinguen en otras tres. A Saber:

A. Asociaciones de afinidad

- Ayuda mutua: mutuales; cooperadoras escolares y hospitalarias; clubes sociales y deportivos; gremios y sindicatos; asociaciones profesionales; asociaciones de colectividades; cámaras patronales
- Organizaciones de base: clubes barriales; comedores comunitarios; asociaciones vecinales; sociedades de fomento; bibliotecas populares.
- Federaciones y confederaciones

B. Iniciativa filantrópica

- Fundaciones empresarias
- Organizaciones de apoyo: prestación de servicios sociales y culturales; de promoción y desarrollo; defensa de derechos; de estudios e investigación.
- Redes y foros.

En este caso podemos observar la opción por una tipología de carácter instrumental, que facilite y permita llevar a cabo de manera simplificada el relevamiento. Por ello las pretensiones no están puestas en establecer una descripción del tipo de organizaciones que componen este espacio en la Argentina, en cuanto al perfil ideológico o a vinculaciones con el Estado, etc., sino en establecer sus capacidades de trabajo y su organización institucional, ya que la investigación apunta a establecer un índice referido a estos temas en todo el país.

Visto este panorama, y teniendo en cuenta que el mismo sólo toma algunos aspectos de este complejo mundo de las organizaciones de la sociedad civil, podemos hacer unos comentarios los cuales sirven para el desarrollo de esta tesis. En primer lugar esta misma complejidad señalada, que se genera a partir de las diferencias ideológicas de las organizaciones, los estilos particulares de trabajo, las áreas de influencias, la pertenencia territorial, la relación con el Estado y el mercado, etc., nos plantea el interrogante respecto a la conveniencia de la construcción de una teoría abarcativa en este sentido. Aparece la misma dificultad respecto a los “criterios para contar”, anticipa el debate en torno a la posibilidad de una teoría que intente abarcar todas sus dimensiones. Pareciera más necesario, la generación de teorías, que logren comprender el desarrollo y la importancia que este espacio ha adquirido en la sociedad.

2.3- La Teoría Neo-institucional como instrumento para el análisis de la conformación de “ambientes institucionales”.

Utilizaremos el recorrido de la teoría neo-institucional contemporánea como un marco que nos permitirá echar luz sobre el surgimiento y la consolidación las OSC, sobre todo para los últimos 20 años en la Argentina. Esta teoría refleja nuevas concepciones en distintas disciplinas profesionales como la economía, la ciencia política y la sociología.

En este trabajo haremos foco en la perspectiva de la disciplina sociológica en donde el neo institucionalismo se inserta con dos aproximaciones distintas. Por un lado, los autores Meyer y Rowan toman las instituciones como complejos de reglas culturales que han sido incrementalmente racionalizadas a través de las profesiones, Estados y la masa media y el desarrollo de cada vez más tipos de organizaciones. Las organizaciones no han sido solamente el simple producto del avance de la técnica sino también el resultado del aumento de la racionalización de las reglas culturales, que proveen una base independiente para la construcción de las organizaciones. Meyer y Rowan enfatizan el impacto sobre las formas organizacionales de los cambios en el amplio ambiente institucional. También introducen el concepto de “mitos institucionales”, noción que tiende a sugerir que “...la racionalidad puede no ser toda de una pieza sino diferenciada, presentándose en varias formas y apariencias.” Dejando implícito la existencia no de uno, sino de múltiples ambientes institucionales alternativos.

Como contraparte al argumento macro, otro autor, Zucker, enfatiza las micro fundaciones de las instituciones. Se centra en el poder de las creencias para determinar el comportamiento. “El conocimiento social, una vez institucionalizado existe como un hecho, como parte objetiva de la realidad, y puede ser transmitido directamente sobre esa base”.

Otra contribución importante como la de Di Maggio y Powell (1983) y la de Meyer y Scott (1983), desarrollo la perspectiva macro (del ambiente) que ha dominado el trabajo sociológico. Di Maggio y Powell elaboraron importantes mecanismos –coercitivo, mimético, normativo- por medio de los cuales los efectos institucionales son difundidos a través del campo organizacional y enfatizan el isomorfismo estructural (similitud) como una consecuencia importante de ambos procesos competitivos e institucionales.

En contraste, Meyer y Scott sugieren que a pesar de que todas las organizaciones son moldeadas por las fuerzas técnicas e institucionales, algunos tipos de organizaciones se hallan mas sujetas a una más que a otra. Es decir que, los ambientes organizacionales más estructurados pueden crear una creciente diversidad de formas.

Todos ellos coinciden en identificar el “campo organizacional” como un nuevo nivel de análisis particularmente situado en el estudio de los procesos institucionales, el cual hace referencia a “... aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen una área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras fuentes de influencia normativa o cognoscitiva.”

En Sociología, el acercamiento dominante ha enfatizado en el marco cognoscitivo más que en el normativo, y ha atendido a los efectos de los sistemas de creencias culturales operando en los ambientes de las organizaciones más que examinando los procesos intra organizacionales.

Para poder entender la situación de la teoría institucional hoy, tomaremos la definición de “institución” de Scott (1995) “...consiste en estructuras cognitivas, normativas y regulativas y actividades que proveen estabilidad y sentido al comportamiento social... son transportadas por varios “portadores” –culturales, estructuras y rutinas y operan en múltiples niveles desde sistema mundo hasta sub unidades de organizaciones.”

La base de los desacuerdos entre las varias escuelas de estudiosos institucionales se observa en los distintos énfasis puestos en los elementos institucionales; en los distintos “portadores” de los elementos institucionales y en los distintos niveles de los elementos institucionales.

Cada teórico social ha identificado uno de los sistemas –regulativos, normativos y cognitivos- como un vital componente de las instituciones. Estos tres pilares identificados por Scott se corresponderán con los tres mecanismos de isomorfismo identificados por Di Maggio y Powell – *coercitivo, normativo, mimético*-.

El *isomorfismo coercitivo* “resulta de presiones tanto formales como informales que se expresan como una fuerza, persuasión o invitación a coludirse”. Ello puede darse debido a un dictamen legal (por ejemplo, si los dispositivos de seguridad de los autos son requeridos por ley), a imposiciones de la casa matriz sobre sus sucursales y proveedores; la necesidad de adoptar cierta jerarquía para conseguir recursos económicos, etc.. Scott (1995) hace una diferenciación entre “imposición por medio de la autoridad” e “imposición por medio del poder coercitivo”, donde la primera se encontraría con menores resistencias y con un mayor nivel de cumplimiento que la segunda.

A su vez, el *isomorfismo mimético* es una respuesta a la incertidumbre; las organizaciones copian de otras más exitosas modelos de gerenciamiento, usos de tecnologías e innovaciones, lo que les puede favorecer, además de la legitimación, el ahorro de costos.

Finalmente, el *isomorfismo normativo*, según los autores, alude a la profesionalización, es decir, a medida que las organizaciones contratan gerentes y personal jerárquico de la misma rama de formación académica, esos profesionales ya pasan por una homogeneización de antemano, pues comparten un mismo lenguaje, mismas maneras de encarar y solucionar problemas, etc..

Los que se centran en el *Pilar Regulativo* consideran que las instituciones limitan y regularizan el comportamiento. Dan importancia a los procesos regulativos tales como el establecimiento de reglas, monitoreo y sanciones. Este pilar se corresponde con el mecanismo de control empleado por Di Maggio y Powell, de tipo coercitivo. La fuerza, el miedo, y la conveniencia son ingredientes esenciales en el pilar regulativo, pero ellas están contenidas por la existencia de reglas, tanto formales como informales. Dicha versión es la más convencional, y la más moderada, consistente con la perspectiva realista social que presume que los actores tienen intereses naturales que persiguen racionalmente. Estos actores toman decisiones de acuerdo a su utilidad, empleando la lógica costo-beneficio. Conlleva ciertas dificultades para explicar el por qué de la emergencia de una institución pero una vez que esta ha tomado lugar, permite explicar porque las leyes son obedecidas, teniendo en cuenta el interés personal del actor.

Otro grupo de teóricos se centra en el *Pilar Normativo* donde el énfasis se encuentra en las reglas normativas que presentan una dimensión prescriptiva, evaluativa y obligatoria en la vida social. Los sistemas normativos incluyen valores y normas. Algunos de estos valores y normas son aplicados a todos los miembros de la sociedad, otros no. Aquellos valores y normas especializadas se denominan roles: concepciones de acción apropiada para individuos

particulares o específicas posiciones sociales. Estas concepciones son expectativas normativas, prescripciones, acerca de lo se espera que los actores hagan. Si bien las reglas normativas imponen límites al comportamiento social, también permite la acción social. Confieren derechos como responsabilidades. Esta concepción ha sido empleada por los mas tempranos sociólogos, desde Durkheim a través de Parsons y Selznick. Esta perspectiva enfatiza en como los valores y marcos normativos estructuran elecciones. La acción racional se halla inmersa en un contexto social que especifica medios apropiados para fines particulares. Actúan de determinada manera no por que sirve a sus intereses personales sino porque es lo que se espera de ellos, están obligados a hacerlo. La base de la legitimidad se basa en el gobierno de la moral.

El tercer grupo de institucionalistas hace hincapié en el *Pilar Cognitivo*, y ubican la centralidad en las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y los marcos a través de los cuales el sentido es creado. Di Maggio y Powell toman seriamente la dimensión cognitiva de la existencia humana. Los símbolos –palabras, signos, gestos- tienen efectos moldeando el significado que le atribuimos a objetos y actividades. Los significados surgen en interacción y son mantenidos –y transformados- como empleados para que tenga sentido el flujo de acontecimientos. El énfasis en la importancia de los símbolos y significados nos hace volver a la premisa central de Weber en su concepto de acción social, como una acción en la que el sentido subjetivo se encuentra incluido. Un importante cambio incorporado por la teoría neo institucional en sociología ha sido el tratamiento de los sistemas simbólicos y las reglas culturales como objetivas y externas a los actores individuales.

En algunos tipos de sociedades es natural que las personas persigan intereses idealistas o colectivos; mientras que en otras, los objetivos individuales o materiales se esperan que sean los dominantes. Los intereses no son tratados como exógenos, son mas bien reconocidos como que varían de acuerdo al contexto institucional y como requiriendo explicación. Las características de la construcción social de las personas y actores colectivos, tales como firmas, varían en el tiempo y lugar.

Los teóricos de este pilar centralizan la importancia de la identidad social: nuestras concepciones de quienes somos y que caminos de acción tiene sentido para nosotros en una situación determinada. Y en lugar de hacer hincapié en la fuerza limitadora de las normas; los teóricos cognitivos apuntan a la importancia de la guía del sentido común y la elección significativa de las acciones.

La dimensión cognitiva del proceso isomorfo es la imitación –Di Maggio y Powell-: procesos miméticos. Individuos y organizaciones manejan la incertidumbre imitando las formas de otras que usan como modelos.

Cada pilar provee una base diferente para tratar la legitimidad. Entre otros, Berger y Luckman (1967) observan que “la legitimidad justifica el orden institucional otorgando dignidad normativa a sus practicas imperativas”. Weber argumenta que el poder se legitima como autoridad cuando su ejercicio esta apoyado por normas sociales prevalecientes, sea tradicional, carismático, o burocrático. Y, de forma más general, Scott y Meyer argumentan que la legitimidad organizacional se refiere al grado de soporte cultural para una organización (Meyer y Scott 1983, p. 201)

Esta dimensión “vertical” hace a la significancia de otros: varios tipos de autoridad (cultural y política) que pueden otorgar legitimidad. Estos varían con el tiempo y lugar, pero actualmente los agentes del estado y las asociaciones profesionales son críticos. La certificación o acreditación de estos cuerpos es frecuentemente empleada como un indicador de legitimidad.

Finalmente, los valores de quien define la legitimidad son determinantes, reduciéndose entonces a una cuestión de poder social.

Los 3 pilares refieren a diferentes bases de legitimidad:

- El énfasis regulativo esta en la conformidad con las reglas, que operan de acuerdo con los requerimientos legales o cuasi legales.
- La concepción normativa puntualiza en la base moral, hace hincapié en las obligaciones morales, apartándose de los meros requisitos legales. Los controles tienden a ser mucho mas internalizados, y los incentivos para la conformidad por lo tanto, incluyen recompensas intrínsecas como extrínsecas.
- La visión cognitiva proviene de adoptar un marco común de referencia o definición de la situación. El adoptar una estructura ortodoxa o identidad en orden a relacionarla con una situación específica es tratar de obtener la legitimidad que viene de la consistencia cognitiva.

Las instituciones, ya sea que focalizen en la perspectiva normativa, cognitiva o regulativa, están encajadas en varios tipos de “portadores” (“carriers”, “cargadores”). Jepperson (1991, p.150) identifica tres tipos de “portadores”: culturas, regímenes y organizaciones. Scott, propone una revisión a esta tipificación identificando: culturas, estructuras sociales, y rutinas. Estas nos permiten cruzar y clasificar cada uno de los tres elementos de los pilares. Los teóricos no solo varían en relación a cual elemento favorecen, sino también cual “portador” enfatizan.

En el desarrollo del concepto de “portador”, la teoría de la estructuración de Giddens (1995) enfatiza la relación recíproca de la estructura y la acción en todo comportamiento social. En su formulación, la estructura representa el aspecto mas persistente o mas institucionalizado del comportamiento, resulta de acciones pasadas -productos sociales- y del contexto o del medio donde ocurren las acciones. La acción opera para producir - reproducir (perpetuar) o alterar- la estructura.

Cada uno de los “portadores” es visto como una estructura y una acción envolvente, pero identifica tres diferentes subtipos de estructura. Las culturas son “portadoras” que descansan principalmente sobre estructuras interpretativas, sobre patrones codificados de significados o reglas de sistemas. Tal esquema interpretativo, informa y restringe el comportamiento progresivo pero también es reforzado y cambiado por tales comportamientos.

Los aspectos de la cultura dependerán de sobre que elementos de las instituciones se acentuara cada teórico. Los cognitivos, focalizaran en la importancia de las categorías y tipificaciones; los normativos, acentuaran los valores compartidos y las expectativas normativas; y los teóricos normativos, en convenciones, reglas y leyes.

Las estructuras sociales son “portadoras” que descansan en expectativas conectadas a redes de trabajo de posiciones sociales: otra vez, las estructuras restringen y autorizan el comportamiento de los actores al mismo tiempo que ellos se reproducen y se transforman por esos comportamientos.

Como ocurre con la cultura, algunas formas estructurales son compartidas por muchas organizaciones, creando isomorfismo estructural (formas similares) o equivalencia estructural (relaciones similares entre formas). Otras formas pueden ser distintivas para una organización particular.

Como con la cultura, los aspectos de la estructura que son enfatizados dependen de cuales elementos de las instituciones son los principales. Los teóricos cognitivos, acentúan el isomorfismo estructural, sus tipificaciones son a menudo evidenciadas en organizaciones estructurales como departamentos y roles diferenciados. Los teóricos normativos y regulativos son aptos para ver estructuras como sistemas de gobierno, acentuando su aspecto normativo (autoridad) o coercitivo (poder) de esas estructuras.

Las instituciones pueden incorporar actividades estructurales en forma de comportamientos habituales o rutinas. Las rutinas son portadoras que descansan en determinadas acciones que reflejan el conocimiento tácito de los actores - hábitos y procedimientos basados en el conocimiento desarticulado y en creencias.

Quienes identifican a la acción habitual, la rutina, los procedimientos de operación standard como los rasgos centrales de las instituciones; sugieren que las organizaciones están profundamente encajadas en el contexto institucional y que se encuentra sostenida y restringida por fuerzas institucionales. Pudiendo también incorporar a su propio sistema elementos institucionales en forma de cultura, estructuras o rutinas. Las organizaciones son penetradas por los ambientes en formas que no fueron abarcadas por los modelos teóricos más tempranos.

3- Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados

En la Argentina han transcurrido casi treinta años donde se conjugaron tres procesos simultáneos que se refuerzan mutuamente: aceleración pronunciada del desempleo y subempleo, creciente pobreza y descentralización del poder Estado. El momento histórico actual, en América Latina, la política social se ha convertido en un eje central de las discusiones económicas, políticas y sociales de la región (Kliksberg, 2002). En buena medida condicionado por el fracaso de los modelos económicos imperantes en la región que pretendían superar la enorme pobreza de grandes sectores de población y la constante exclusión a la que son sometidos.

El desarrollo de nuestro sistema de política social muestra el camino recorrido hacia la construcción de la ciudadanía social, pero también lo que aún falta transitar para que ésta sea efectiva a toda la población. A partir de una mirada a la conformación de las instituciones de política social en nuestro país, se puede inferir que éstas han sido resultado tanto de la voluntad redistributiva del Estado como de las capacidades de negociación y contributiva de los distintos sectores sociales.

Esto puede verse en los orígenes y la organización del sistema de seguridad social argentino que dejan en evidencia el interés del Estado nacional en la reproducción de la fuerza de trabajo en el contexto de la industrialización, tanto como las luchas de los trabajadores por conseguir y ampliar sus derechos en época de pleno empleo. La conformación de las instituciones y la legislación laboral dan cuenta de esto.

Con los cambios producidos a partir de mediados de los años '70 comienza un período de aumento de la pobreza. Esto llevó a configurarse el marco de diseño e implementación de los programas sociales de combate para la misma, esta reforma de la política social, que se consolidó en los 90, tuvo como lógica la focalización de la acción y el gasto a estos hacia las poblaciones más afectadas. Sin embargo esas medidas no han producido los resultados esperados.

A comienzos de 2002 en Argentina comenzó una nueva manera de pensar las intervenciones sociales por el Estado argentino, fundamentalmente se debe a la implementación del PJJHD, entre otras medidas. Este capítulo intentará mostrar el contexto en el cual se llegó a la implementación de este tipo de programas sociales y las características propias del PJJHD.

3.1- La nueva cuestión social y las Políticas Sociales.

Como veíamos en el primer capítulo podríamos colocar el surgimiento de la “cuestión social” a fines del siglo XIX, cuando el capitalismo comenzaba a ceder ante las luchas protagonizadas por las organizaciones sindicales.

En la Argentina el modelo del estado liberal, que se llevó adelante durante los años 1880 y 1930, se hizo cargo de esta cuestión social dando al sistema educativo un rol decisivo en el proceso de integración, sobre todo desde lo simbólico (emblemas nacionales, sentido patrio, identidad política). Así, la escuela fue configuradora de una identidad nacional ascendente: el futuro de los hijos sería mejor que el de los padres. También fue importante lo realizado por las organizaciones de inmigrantes, las organizaciones religiosas y el servicio

militar obligatorio. La integración también tuvo que ver con la incorporación de los ciudadanos en un mercado de trabajo que funcionaba cercano al pleno empleo.

El segundo modelo de desarrollo planteado en la Argentina durante los años 1940 y 1970, otorgó un rol decisivo a la promoción y generalización del trabajo asalariado y regularizado. Se trató de un empleo de calidad, bien remunerado y servicios sociales, que aportaban al trabajo un valor simbólico importante, que lo legitimaba y lo dignificaba como el motor del ascenso social. El Estado de Bienestar configuró otros contratos cuyos ejes eran la regulación y negociación salarial, políticas universales, sociedad aseguradora. En esa perspectiva, la relación Estado-sociedad privilegió la oferta de empleo, la institucionalización de la asistencia y la seguridad social como red de defensa contra la pobreza absoluta y medio de garantizar la manutención de los patrones mínimos. “Este modelo se apoyaba en cuatro áreas programáticas: el seguro social, basado en contribuciones previamente pagas; beneficios suplementarios, que eran no contributivos, sujetos a comprobaciones de medios; las subvenciones familiares sin contribución y sin comprobaciones de medios, cuyos valores variaban de acuerdo con la renta del beneficio que tuviese más de un hijo como dependiente; y las exenciones fiscales, cuyos beneficiarios eran constituidos por grupos de alta renta” (García Delgado, 2003:p. 162-163).

Pero a comienzos de los setenta, entran en crisis el industrialismo sustitutivo y el Estado de bienestar, podríamos decir tomando prestados los términos durkheimianos que la división del trabajo social que caracterizó a la sociedad industrial ha dejado de engendrar solidaridad y ésta división se ha vuelto anómica. En esta época el trabajo normado está siendo cada vez más escaso, tanto por una nueva revolución tecnológica que reduce la mano de obra, como por una inflación descontrolada que desata una feroz lucha distributiva, y una tendencia mundial de reestructuración del capitalismo. Nace así, como veíamos antes, un modelo económico que configura la sociedad de un modo diverso, dando lugar a una “nueva cuestión social”.

Esta situación puso en crisis el paradigma del desarrollo sostenido y la movilidad social ascendente característica la estructura social Argentina. Destituyó así la mayoría de las representaciones sociales sobre el trabajo como vía segura de mejorar la condición socioeconómica. Actualmente aumenta la importancia del conocimiento y el capital, en desmedro del trabajo.

Desde distintos escenarios del mundo académico comienza a preguntarse si es posible pensar una sociedad sin trabajo. El debate acerca de la pérdida de centralidad del trabajo como vía de inserción social en las sociedades industriales, la crisis de la sociedad salarial y la nueva cuestión social hablan de la complejidad de la situación actual. Conceptos como fin del salariado (Castel 1995), la desproletarización (Wacquant 2001), dan cuenta de este cambio que está afectando la estructuración de la biografía personal de amplios sectores de la población.

“El tiempo del trabajo deja de ser el tiempo dominante. Todas las sociedades tienen sus tiempos dominantes: las sociedades primitivas tenían tiempos sagrados, las de la edad media tiempos religiosos y las sociedades industriales tiempos de trabajo, ahora podría devenir el tiempo libre.” (Calvez J.V., 1999)

Esta “nueva cuestión social” muestra un salto cualitativo respecto de la anterior, que se daba en torno a la explotación y las malas condiciones de trabajo. Ahora, hace referencia al fenómeno de la vulnerabilidad y exclusión de amplios sectores. La noción misma de “nueva cuestión social” aparece en Europa cuando se acepta que existe un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tienen vivienda, que existen nuevas

formas de pobreza, que el Estado benefactor se reestructura ante la crisis fiscal, y que los sistemas de seguridad social ceden paso a la solidaridad para atender el nuevo problema de la exclusión (Véase Castel, 1995; Rosanvallon, 1995). Al mismo tiempo, se opera el tránsito de un análisis global del sistema (en términos de explotación, repartición, etc.) a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población. Desde distintos estudios realizados en esos años, podemos distinguir seis dimensiones de la nueva cuestión social en la Argentina (Ver Minujin, 1995; Villareal, 1996; Neffa, 2001; García Delgado, 2003)

- A. ***Desempleo estructural de larga duración.*** Hasta mediados de los setenta, el trabajo estable, la homogeneidad salarial y la protección legal era parte de la vida cotidiana de la mayoría de los trabajadores argentinos. Se pasa de una sociedad de casi plenos empleo y trabajo altamente regulado, a otra que sufre con los distintos problemas laborales de las sociedades desarrolladas, pero juntos. En los Estados Unidos se da bajo desempleo, pero alta precarización, y en la Unión Europea la tendencia es de baja precarización pero alto desempleo abierto. Entre nosotros se dieron alta precarización y desempleo abierto. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC mostraban para mayo de 2002 las mayores tasas de desocupación y subocupación urbana desde que releva estadísticas laborales (21,5% y 18,6%, respectivamente) y la menor tasa de empleo (32,8%). Por otro lado, también, la “flexibilización” de las condiciones de trabajo implicó el incremento de contratos por tiempo determinado, agencias de empleo temporario y de empleos precarios o estacionales, y de la fuerza de trabajo bajo contratos “flexibles”.

- B. ***Profundización de la pobreza estructural y aparición de una nueva pobreza.*** La nueva pobreza se categoriza no en razón de necesidades básicas insatisfechas (NBI), es el fenómeno de hogares de sectores medios declinados, que no pueden ser receptores de asistencia, pero que también carecen de oportunidades o capacidades para inventarse en el nuevo mercado de trabajo. Pero los “nuevos pobres”, desocupados de larga data o familias sobre-educadas, no constituyen poblaciones en el sentido de la acción social. Los individuos a los que la denominación concierne tampoco son un grupo en el sentido sociológico. No hacen más que compartir cierto perfil de orden biográfico; sus vidas han atravesado ciertos procesos, ciertas trayectorias que presentan alguna homología: sucesión idéntica de rupturas sociales o familiares, mismo tipo de desencajes profesionales. Son las formas de su historia y no de sus características socio-profesionales las que los acercan. Es por eso que no constituyen ni una comunidad social ni grupo estadístico, y carecen de mediaciones para constituirse en sujeto político.

- C. ***Falta de acceso para los jóvenes al mercado de trabajo y expulsión precoz de los mayores.*** Hay una tendencia a la migración y/o a la incorporación en redes ilegales que se ve acompañada por la rápida expulsión de los mayores de cuarenta y cinco años. El fracaso de la reinserción va produciendo un proceso de repliegue (no se sale a buscar trabajo, lo cual genera un desempleo oculto), de abandono progresivo de espacios, de renuncia de derechos, de inhibición de potencialidades y creatividad. Se produce una inhibición en libre participación en el mercado de bienes y servicios, tanto como productor, como consumidor. Esto se extiende también al sentido de pertenencia a una comunidad de pares, al acceso al crédito, la existencia legal, la posibilidad de

capacitación en el ámbito de trabajo, la contención y socialización derivadas de participar de una comunidad laboral. (Vease Jacinto y Bessega 2002)

- D. **Fragmentación espacial** La reducción de la oferta de la mano de obra de la empresa privada hacen que la escuela pública y el hospital queden sobrecargados y trabajen más allá de sus posibilidades, limitándose a la pura contención o resoluciones inmediatas. Por otro lado los gobiernos locales se encuentran con mayores competencias y demandas de la sociedad, pero sin un aumento de recursos para atenderlas. Se consolidan las organizaciones de la sociedad civil, principalmente las religiosas, que comienzan a atender a las necesidades de alimentos, las situaciones de indigencias y la nueva pobreza. Por otro lado, todo esto va generando una verdadera fragmentación de la estructura territorial de la nación: *“En estas condiciones estatales y sociales, propias de un neoliberalismo “excluyente”, los ricos se autosegregan en los clubes privados; los pobres, a su vez, se agrupan territorialmente en las villas y barrios marginales. No es la parcialidad del trabajo obrero estable que une a los hombres de familia en una cierta identidad de clase sindical o tal vez cultural. Es la ‘integridad’ de la vida de la familia compartido cotidianeidad, costumbres, hábitos, normas en un nivel más profundo que el de la vida sindical o política –con base en un territorio compartido y un sistema sociocultural antropológico- de vida solidaria: con asiento en identidades marginales, raciales, migratorias, basadas más en la clasificación ‘vertical’ apoyada en la diferencias, que en la división ‘horizontal’ de la estratificación socioeconómica. Pero es una vida familiar también acosada por la pobreza, la desocupación, la droga y la delincuencia. Una sociedad cada vez más amenazada por el asistencialismo de dos demonios: el country y la isla, por un lado; la villa y el asentamiento por el otro. En suma, fractura y fragmentación”* (Villareal 1996: p. 41-42).

- E. **Creciente inseguridad urbana.** El impacto de lo económico sobre el tejido social es correlativo a la concentración, el desempleo y la desintegración, con el aumento de la delincuencia, mayores índices de criminalidad, robos y secuestros, particularmente en las grandes ciudades. Debilitando el tejido social, donde sólo proliferan los trabajos informales, las bandas y redes delictivas en zonas de nadie, donde hasta el Estado pierde capacidad de injerencia. En algunas zonas, los jóvenes viven poco porque son estragados con la droga, el SIDA, la violencia y enfrentamientos con la policía. Los jóvenes tienen allí poca esperanza de vida porque no tienen nada que perder y porque no esperan nada de una sociedad que para ellos es engaño y simulación.

Villareal (1996: p.42) plantea que la exclusión que se presenta en las sociedades posindustriales, que se apoyan en el valor del conocimiento y las nuevas especializaciones; excluyen a los pobres y los desocupados en cuanto al territorio, al orden laboral, político a partir de la diferenciación estamental, sobre una base sociocultural de segregación en la que el conjunto de la sociedad del énfasis en las diferencias cualitativas.

Para Villareal la exclusión no es algo nuevo, ya en el modelo agroexportador las sociedades eran excluyentes en un sentido estamental, la ocupación del pobre o su origen la fuente de “segregación”, motes del tipo “cabecita negra” es un ejemplo de esa época. Las sociedades industriales incluían (en el sentido de clase) para apropiar excedente económico y

disciplinar la mano de obra preindustrial migratoria, que se incorporaba a la fábrica. Todo eso en la perspectiva de generar estratos socioeconómicos ordenados y una lucha canalizables a través del sindicato o del apartado asistencialista del Estado; prácticamente desaparece la diferencia sepultada por la cantidad: su elemento básico de valoración social era el “valor” y la acumulación (Villareal, 1996).

Es por esto que hoy parece importante fortalecer la “inclusión” social, se busca la convergencia hacia objetivos comunes, participación social, Políticas Sociales promocionales y participativas. Se trata de generar acciones comunes, solidaridad y articulación social, sobre la base de una sociedad desarticulada. Se fue imponiendo la idea de que el camino más eficaz para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía de la región consistía en elevar sus dotaciones de capital humano y social. En aquellos años se produjeron abundantes estudios que señalaban la estrecha relación entre el número de años de educación y potencialidad que tendría ese incremento en la capacidad de generar ingresos y condiciones de vida (Ver Carola Pessino, 1996; Llach y Krist, 1997). Se sostenía que se trataba de un círculo virtuoso, esa relación impactaría en la construcción de sociedades más equitativas.

Podríamos decir que en esos años se ligó de manera unidireccional el progreso personal y social con el desarrollo, considerando la educación como una simple variable independiente capaz de generar efectos positivos. De esa manera se pasaron por alto la complejidad de las relaciones existentes entre educación y desarrollo socioeconómico. La educación por si sola no puede ser el vehículo por el cual la sociedad de la información nos incluirá, mucho más aún si el sistema de donde los ingresos se concentran.

El punto de vista focalizador de las Políticas Sociales que se desarrollo de mediados de los años '70 hasta el inicio del este nuevo siglo no elaboró una nueva cuestión social como una problemática política e integral. Trabajó de manera apartada, por fuera de la dinámica social de esos años. Sin dejar de considerar importante en esos años la incorporación y la difusión de nuevos instrumentos de gestión, evaluación y control, lo que algunos llaman modernización del Estado, pero la política social actuó a modo de contención, más que de inclusión.

3.2- Crisis política y situación de emergencia.

Decíamos que en los noventa se generaron bases económicas para una reforma del Estado que impulsó el pasaje de las políticas universales hacia la denominada política social focalizada. Este paradigma gerencial-neoinstitucional fue gestado con el propósito de reemplazar la visión universal de política social del Estado de Bienestar, considerada excesivamente costosa e ineficiente. Apuntó a focalizar la acción en grupos vulnerables y a modificar la política tradicional, proponiendo una complementariedad virtuosa no conflictiva y consensualista entre política social y organizaciones de la sociedad civil.

A fines del 2001 Argentina asiste al punto de mayor visibilidad de la crisis económica, social y política que afecta al país en los últimos años. El 19 y 20 de Diciembre de 2001 se producen fuertes conmociones sociales y expresiones de descontento social protagonizadas por los desocupados y las nuevas organizaciones de piqueteros, quienes organizaron marchas masivas y cortes de rutas o de los accesos a los principales centros urbanos, y por la clase media, que se organizó para protestar contra la incautación de sus ahorros mediante la creación de las asambleas barriales y la realización de manifestaciones espontáneas, bajo la

consigna “que se vayan todos” y al sonido de los “cacerolazos”. Sumado a los saqueos a supermercados y violentos incidentes entre grupos civiles y políticos con la Policía Federal, se concluye con la irrupción traumática y la finalización prematura de la gestión del entonces presidente de la Nación Dr. Fernando De la Rúa y de todo su gabinete.

La conflictividad social fue ascendiendo de manera paulatina por la conjunción tres grupos. La movilización de sectores vulnerables (los gremios que representan el sector público), los desempleados (grupos de “piqueteros”) y por último también salieron a la calle los sectores medios atrapados por el “corralito”. A fines de diciembre a partir de una serie de saqueos, fundamentalmente en el Gran Buenos Aires, pero con replica a lo largo y ancho de todo el país, se disparó una movilización de protesta que, frente a la ausencia de respuesta del gobierno, y particularmente la pereza presidencial, determinó el principio del fin del gobierno de la Alianza.

Comenzó un proceso de desborde e ingobernabilidad, con movilización desde distintos grupos y por lo tanto con distintas lógicas (Ahorristas, piqueteros, asambleas barriales, usuarios de servicios, gremios), en eso días se manifestaba uno de los aspectos más problemáticos para la gobernabilidad, el Estado perdió el control de la calle, se entró en una situación violenta, al comienzo hasta con enfrentamientos entre barrios y un descontrol generalizado que terminará por proporcionar el último impulso para el derrumbe del modelo de convertibilidad.

Al cabo de doce convulsionados días, en los que se sucedieron cinco presidentes constitucionales y se anuncia la cesación del pago de los intereses de la deuda externa, el 1° de enero de 2002 la Asamblea Legislativa designa como presidente provisional al senador Eduardo Duhalde. A partir de este momento se adoptan medidas de urgencia, tanto en el plano económico como en el social.

Muchos han dado en llamar a esta crisis como la más importante que haya sufrido la Argentina en su historia, por lo tanto resultaría incomprensible desde explicaciones monocausales, podríamos decir que las explicaciones sobre la crisis son varias, Daniel García Delgado (2003: p. 38) sintetiza los principales argumentos presentados desde distintos lugares ideológicos:

- a) ***La devaluación y la pesificación asimétrica***: Para algunos la devaluación, la pesificación y la ruptura de contratos son las verdaderas causas de la crisis, la devaluación producida a comienzos de 2002 generó fuertes cambios en los precios relativos a favor de los transables que, al derivar en fuertes incrementos de los precios que componen la canasta alimentaria, llevó a extender la pobreza a más de la mitad de la población, en tanto que casi una cuarta parte quedaba situada en la indigencia (SIEMPRO, 2004). También debe tenerse en cuenta que la Argentina acumulaba en ese entonces 3 años de recesión económica con una caída espectacular del 60% de la inversión en 2001.
- b) ***El excesivo gasto público***: Esta explicación pertenece fundamentalmente a las explicaciones económicas fiscalistas, y apuntan al excesivo gasto público producido

en los noventa, al déficit presupuestario, en particular los últimos cinco años. Esta explicación se encontraba muy presente en los organismo multilaterales¹⁰.

- c) ***La decadencia argentina:*** Otros autores explican el derrumbe incorporando causas que tienen como referencia un proceso de más largo tiempo, una decadencia argentina luego de la fenomenal expansión del centenario, en el abandono de los principio liberales que había configurado esta primera etapa exitosa. La explicación suele darse así en términos económicos –el ascenso del corporativismo y el intervencionismo estatal después del treinta (perspectiva de los economistas de FIEL)-, o políticos, el caudillismo y la particular modernización argentina (Delich, 2002)¹¹ o básicamente en el populismo (Sebrelli, 2002)¹². Pero es necesario señalar que el proceso de industrialización constituyó el período de mayor crecimiento de la historia argentina, más aún que el modelo agroexportador y el financiero. En los años sesenta la Argentina crecía un 6% anual en forma sostenida (Rapoport, 2002)¹³, la clase media y el sector del trabajo mejoraron notoriamente su calidad de vida y su participación en la distribución del ingreso.
- d) ***El modelo de desarrollo de los último 28 años:*** A partir de la privatización de empresas estatales y la apertura comercial del país, para varios autores se produjo una desestructuración productiva y un crecimiento invertido, es decir que la economía creció pero con una reprimarización de la estructura económica, con menor valor agregado de las exportaciones y una ruptura de cadenas de valor, todo lo cual terminó por generar un nuevo mal a mediados de los noventa, el desempleo de larga duración.

Para French Davis¹⁴ (2002: p.6) el problema de la argentina radicó en quedarse con la convertibilidad cambiaria por demasiados tiempo. Para frenar la hiperinflación habría funcionado más que bien, pero eso la convirtió en dogma. Para este autor hay que ser cuidadoso con los costos asociados a las políticas de estabilidad, los países emergentes deben procurar muy seriamente que en los períodos de flujos positivos de capitales, que estos vayan directamente a inversión productiva. Durante esos años la región tuvo una entrada promedio de capitales del 4% al 5% del PBI, y de ese total, menos del 1% fue para inversión productiva (García Delgado, 2003: p.44).

Para Azpiazu y Basualdo (2001), el problema fue haber adoptado un modelo de financierización de la economía, que habría tenido efectos negativos no sólo en la desestructuración productiva y pérdida salarial y de empleo, sino en el déficit fiscal, fuga de capitales y una lógica de endeudamiento permanente. El Estado intentó superar la crisis de los setenta y ochenta, transfiriendo nuevos recursos al capital, con la idea de crear empleos, generando al mismo tiempo un fondo de acumulación que resguardara a la Argentina de los shocks externos. El pago de la deuda sería la garantía para un permanente flujo internacional de créditos. Sin embargo cuando las crisis exteriores –Méjico, Sudeste Asiático, Rusia, Brasil-, provocaron fuga de capitales en un contexto de déficit fiscal creciente, subas record de

¹⁰ “En nuestra opinión, la crisis actual tiene sus raíces en errores de política fiscal”, Anoop Singh, director de Operaciones Especiales del FMI, Clarín, Bueno Aires 10 de abril de 2002.

¹¹ Citado por Daniel García Delgado (2003 p. 40).

¹² Ídem p. 42

¹³ Ídem p. 42

¹⁴ Ídem p. 43

desocupación y trabajo “en negro”, y un crecimiento explosivo del endeudamiento externo, tanto público como privado.

Otro factor importante fue la falta de generación de divisas a través del comercio exterior, que obligaba a un incremento de la deuda externa, con el consiguiente impacto creciente sobre el presupuesto por el pago de los intereses correspondientes. Hoy podemos pensar que el retraso en salir de la convertibilidad se retrazo demasiado. El instrumento se transformó en un fin en sí mismo.

Como decíamos antes lo cierto es que la rápida disminución de la inflación lograda por la convertibilidad, el aumento del consumo masivo, la vuelta después de varios años a cifras importantes de crecimiento del PBI, un proceso de modernización tecnológica significativa en el sector privado y público, proporcionaron un clima de consenso social que sirvió entre 1991 y 1995, de efectivo sustento al proceso de reformas.

En una segunda etapa, a fines de la década, en la presidencia de De la Rúa, tuvo la pretensión de corregir la desprolijidad y asegurar la transparencia, la *accountability*. Pero eso no se logró y ese gobierno fue acusado de ineptitud en su gestión, que lo hizo particularmente vulnerable. Para esta posición, la crisis heredada, si bien aguda, podría haber tenido un desarrollo diferente sino hubiera sido por el cadena de despropósitos que fue dejando a sus paso el gobierno en ejercicio desde 1999, desde la formulación de las medidas económicas iniciales, en las que se revelaron las disidencias internas, pasando por la conformación del entorno presidencial y su equivocada relación con el resto del gobierno, hasta el conflicto del Senado, la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez y las idas y vueltas en la búsqueda de nuevos aliados y nuevos rumbos económicos.

Por último, el por aquel entonces ministro de economía, Domingo Cavallo terminó agravando, antes del fin se hicieron modificaciones ofertistas a favor de la economía real y su competitividad, pero que no terminaron de modificar el cuadro, que culminaría con el corte del crédito externo, y que luego, volvió a girar el sentido de la política económica con el Plan “Déficit Cero”, y más tarde, el “corralito”.

Finalmente, las movilizaciones de protesta que habían comenzado a finales de los '90, por los sectores más vulnerables, comienzan a nacionalizarse y, “corralito” mediante, terminan disparando la de los sectores medios, vía los “cacerolazos” y las asambleas barriales. Todo esto termina en el *default* anunciado, por la imposibilidad de pagar los intereses de la deuda externa, que certifica tanto el derrumbe interno de la economía como la ruptura con los acreedores y organismos multilaterales.

3.2.1- Crisis de representación en la relación Estado / Sociedad Civil

Pero una de las dimensiones que más nos interesa de esta crisis, es como afecta al subsistema político. Es decir como afecta esta crisis a la representación de la sociedad. “El lazo político basado en la obediencia de los ciudadanos y la confianza de éstos en sus representantes e instituciones se pierde” (García Delgado 2003: p. 75).

Hubo un proceso de erosión que se fue generando en distintas etapas. En los ochenta, se produjo el desencanto respecto de que la democracia pudiera responder a las necesidades materiales y de mejora social de los individuos. En los noventa eso repercutió en una apatía política esto, además actuaron como catalizadores, fundamentalmente, el desempleo, los medios de comunicación y la sensación generalizada de estar inmersos en un sistema político

corrupto. Para fines de esos años y el comienzo del nuevo siglo surgió la “bronca” y la protesta.

Esta acumulación de efectos críticos para la gobernabilidad fue el desafío que el gobierno de la Alianza no supo responder, en contraposición a sus discursos y consiguientes expectativas que había generado en sus votantes. La renuncia del vicepresidente evidenció que la Alianza no había logrado superar la instancia electoral que la había llevado al gobierno. Esta situación nos lleva a pensar que el diagnóstico con el que había llegado al gobierno, esto es, que la corrupción era el vértice sobre el cual se construían los problemas de la sociedad, por lo tanto, su erradicación y el aumento de controles (*accountability*) sobre las instituciones políticas de gobierno se convertirían en el punto de partida para solucionarlos. Se confiaba en que la recuperación económica dependía de la recuperación de la confianza externa en la Argentina, y que ella se obtendría con muestras de mayor transparencia.

Lejos de lograr cumplirse con lo propuesto, se llegó a un escenario de ruptura de contratos generalizada, se inicia con el “corralito”, que impedía sacar los fondos de los bancos; con la ley de Emergencia y la devaluación y pesificación asimétrica, afectando al derecho comercial, usuarios, etc. Lo más significativo de las movilizaciones de esos días, “cacerolazos” y “escraches” es la ruptura entre representantes y representados, que se expresó en la consigna “que se vayan todos”.

En un estudio sobre las perspectivas de gobernabilidad, realizado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, 2003) se reflexionaba sobre esta problemática y decía: *“La ‘crisis de representación’ es percibida como ruptura entre la sociedad civil y la sociedad política o la democracia como el ‘gobierno de los políticos’, proyectando una visión autorreferente de la política y cada vez más extraña a las necesidades y las expectativas de la comunidad. Una ruptura que desvincula a la política de un proyecto de construcción del provenir e instaura un presente como realidad casi absoluta que se refiere por la emergencia de necesidades, urgencias y decisiones reactivas, cada vez más ineficaces para resolver las causas estructurales de la inequidad”* (INAP, 2003).

Aquí la crisis de representación es entendida como la pérdida de confianza, apatía y distancia de los ciudadanos respecto de sus representantes e instituciones. Este es un fenómeno que se repite en distintos ámbitos del mundo occidental y según García Delgado (2003: p. 77) tiene que ver con tres notas distintivas:

- a) Los electores pierden confianza en sus representantes e instituciones, pero no así en la democracia como régimen legítimo;
- b) Esta distancia representantes-representados está asociada a una responsabilización, por falta de transparencia, y a la pérdida de credibilidad de la política respecto de su capacidad para mejorar la situación;
- c) Por último, los ciudadanos se orientan a formas directas de participación social.

Hay cierto consenso en que este distanciamiento puede estar relacionado con el proceso de cambio profundo pautado por la crisis del Estado de Bienestar, donde se produce la pérdida de centralidad que el Estado y la política tenían. Se observa en los ciudadanos una percepción crítica más generalizada respecto del monopolio centralizado de la representación por parte de partidos altamente burocratizados y por la mayor capacidad de control “de arriba hacia abajo”, por los partidos sobre la sociedad, que a la inversa. A esto hay que sumarle los cambios que nombrábamos antes en el plano societal, en el pasaje del postindustrialismo a la sociedad de servicios, que se presenta más compleja y, por lo tanto, con mayor dificultad para representar a distintos sectores, culturas y estilos de vida. La nueva cuestión social logra que

la democracia no esté asociada directamente a mayor igualdad, a la garantía de los derechos sociales por el Estado, a la promesa de un mañana mejor. Sobre este proceso de crisis de representación influyen diversas variables, como son la influencia o el protagonismo que han ganado los medios masivos de comunicación, el nuevo contexto de economías globales y la constitución de nuevas formas de participación no partidarias.

En este sentido se presentaron dos tipos de solución que siguieron esa línea, una opción asambleística y otra consensualista (García Delgado 2003: p. 90). La opción asambleística sintetizaba la expresión “que se vayan todos”, una especie de reivindicación de la democracia directa que podría prescindir del sistema político, tuvieron pretensiones de horizontalidad y autonomía, pero también duraron lo que la efervescencia de la crisis, en estos días sólo quedan algunas y se encuentran cuestionadas por haber perdido el “espíritu original” o por haber sido coptadas por alguna expresión política más tradicional (en su mayoría partidos políticos de izquierda de cortes Trotskistas, aunque no son los únicos). Tuvieron un déficit importante para superar la heterogeneidad, se mostraron capaces de ocupar espacio público en ese tiempo, pero no lo fueron para generar su propia agenda política o no. Quizás esto tuvo que ver con que en las asambleas no se permitían ningún tipo de representación de intereses. No podían solucionar cómo pueden unos pocos expresar el interés del conjunto del conjunto sin desvirtuarlo. En este eje, el movimiento social que tiene más continuidad y capacidad de ocupación del espacio público, es el de desempleados o movimiento piquetero, se ha establecido como frentes de cuestionamientos a las políticas nacionales y provinciales, casi con exclusividad.

La segunda línea, la consensualista, busca dar significación al diálogo en los momentos de crisis, se generó una necesidad intercomunicativa que se expresó en una enorme cantidad de eventos, encuentros y foros de debate sobre la situación. En este sentido surgió el llamado “Diálogo argentino” que se formó para dar cauce de acuerdos, políticas de Estado, o formas de construcción de consensos de las principales organizaciones de la sociedad civil.

En Enero de 2002, durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde, se convocó a la mesa del “Diálogo argentino” que se concibió bajo la coordinación de dos actores fuera del sistema político: el Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD) y el Episcopado de la Iglesia Católica. De alguna manera se esperaba que ellos pudieran proveer la credibilidad que la política en general no podía presentar frente a la sociedad.

Demandas de distintos sectores se acercaron al “Diálogo argentino” y se superpusieron unas sobre otras. En un principio el “Diálogo” no pretendía el armado de un diagnóstico que permitiera ver la génesis de la problemática, sino que sus esfuerzos se centraron en la obtención de los resultados inmediatos. Los representantes de la Iglesia criticaron la falta de disposición para la renuncia por parte de quienes se presentaban a la mesa, y que sólo se limitaba a traer sus demandas, de manera que todas estaban igualadas, ante las urgencias de cada sector (García Delgado, 2003: p. 92)

En el boletín informativo N° 2 del “Diálogo argentino”, titulado *Construir la transición*, se informaban las primeras observaciones:

“La primera coincidencia, es la que subraya la gravedad y la naturaleza inédita de la situación argentina. Esta se caracteriza por una profunda crisis de legitimidad de las instituciones, especialmente las políticas, cuatro años de recesión, creciente desempleo y aumento incesante de la pobreza, la indigencia y la exclusión social hasta niveles desconocidos de nuestra historia, problemas crónicos de las finanzas públicas y una extendida ruptura de la seguridad jurídica. Es la nuestra una crisis de bien común y todos los

participantes han manifestado su voluntad de contribuir a recuperar ese sentido constitutivo de toda sociedad organizada” (Diálogo argentino, 2002: p.5).

Más adelante sigue: *“Desarmar una sociedad cargada de desconfianzas justificadas requiere actos concretos, aportes y renunciamentos, por lo cual nos une la ineludible tarea de abolir privilegios y prebendas.*

Pero el profundo deterioro moral que ha minado la confianza entre los ciudadanos, ha roto la credibilidad en las instituciones públicas y ha alterado los pactos básicos de convivencia, determina que todavía sea grande la distancia entre los valores y las prácticas, tanto en el ámbito gubernamental como en el sector privado y en la sociedad. Quebrada la solidaridad, prevalece la desconfianza y la conciencia de gravedad de la crisis no parece bastar para que se modifiquen los criterios y comportamientos que condujeron a esta crisis. La falta de asunción de la propia responsabilidad, mayúscula en el caso de la dirigencia, conduce a la culpabilización del otro sin una paralela consideración de las propias falencias” (Diálogo argentino, 2002: p.6)

Estos párrafos nos permiten oír el sentir de esos días, una situación de descreimiento, sobre todo, en las instituciones público estatales. Lo que sucedió fue la aceptación de un diagnóstico por ausencia, no existieron diferencias fundamentales con la percepción dominante, por el cual llegó al gobierno el gobierno de la Alianza. Según estas dos posturas, se trataba fundamentalmente de un problema de falta de apego a los procedimientos y de corrupción de la clase política. De hecho, en los boletines informativos del “Diálogo argentino”, los aspectos económicos y sociales fueron abordados de manera general, mientras que la cuestión de la justicia y otros tipos de dimensiones legales o normativas son desarrollados con mayor profundidad (aceleración de procesos judiciales, transparencia en la elección de jueces, reforma política, etc.).

Podríamos decir que la mesa del diálogo funcionó como una herramienta de construcción de consensos y de reforzamiento de la legitimidad para la toma de decisiones en una etapa de extrema debilidad estatal. Sin embargo, no pudo crear los mecanismos, o no logró la convocatoria necesaria, para *Construir la Transición*, como se había propuesto, o generar una visión amplia y compartida para superar la crisis. Con el tiempo la presencia del gobierno no continuó, lo cual le quitó la visión estratégica y pasó a ser un foro de debate y luego perder todo el peso ganado en los días de la emergencia.

3.3- Características Generales del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que el “Diálogo argentino”, en su primera etapa, promovió algunos resultados concretos y conjuntos con el gobierno nacional, el más significativo fue sin dudas el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Más arriba hacíamos referencia a las medidas de urgencia tomadas por el gobierno interino del Dr. Duhalde, estas tuvieron que ver fundamentalmente, en lo económico, para enfrentar la delicada situación fiscal del sistema financiero, fue la devaluación del peso argentino, que generó entre otros efectos un aumento de los precios relativos de los bienes. Asimismo, el Gobierno declaró la emergencia ocupacional y alimentaria con el propósito de priorizar las medidas y los recursos destinados a paliar la situación social que aún afectan a gran parte de la población.

Al mismo tiempo, y con los objetivos de buscar consenso sobre los posibles caminos a seguir para la solución de la crisis que afecta al país; lograr legitimidad de un gobierno no elegido por el voto popular y canalizar las demandas de participación de la sociedad, el 14 de enero del 2002 el Gobierno Nacional convoca al “Diálogo argentino”.

Las organizaciones empresariales y sindicales y un alto número de ONG's se reunieron para acordar un plan consensuado de reformas económicas, sociales y políticas que el gobierno se comprometía a tomar como suyo. El 31 de enero la “Mesa Chica del Diálogo Argentino” (Gobierno, Iglesias, PNUD) produce un documento titulado “Bases para el Diálogo Argentino”, cuyo objetivo fue fijar los temas específicos a discutir.

Inmediatamente se produjeron los acuerdos básicos sobre la emergencia y una propuesta de medidas para contemplar los seguros de desempleo o subsidios para desocupados, por una parte, y un sistema que garantice la alimentación básica para los sectores indigentes, como mínimo.

De esta manera, desde el Gobierno Nacional se fijó como prioridad ampliar de manera urgente los programas alimentarios y de subsidios a los desempleados. Para ello, desde el Poder Ejecutivo Nacional se sancionaron dos decretos que buscaban tanto asistir a las familias en su alimentación, a través del Programa de Emergencia Alimentaria (Decreto N° 108/02), como en sus ingresos, a partir del Programa Jefes de Hogar (Decreto N° 165/02).

El Programa de Emergencia Alimentaria es un programa de carácter federal mediante el cual el Gobierno Nacional se comprometió a destinar hasta un total de \$350 millones anuales para el financiamiento de programas provinciales de asistencia alimentaria destinados a las familias en situación de pobreza. Por su parte, el Programa Jefes de Hogar tuvo por objetivo brindar una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados, cuyo monto variaba entre los \$150 y \$200 mensuales.

Uno de los principales logros de la Mesa del Diálogo fue el Derecho de Inclusión Social, que se plasmó en el Programa Jefas y Jefes de Hogar II (Decreto N° 565/02), que modificó el Programa Jefes de Hogar I (Decreto N° 165/02). A pesar de esto, el presupuesto nacional 2002 se redujo y con él también el financiamiento de la mayoría de programas sociales existentes. Pero la llegada del PJJHD, con una mayor cobertura que los planes anteriores, contó con un financiamiento que duplicaba los valores históricos de los programas de empleo que caracterizaron la década anterior.

La prestación de la segunda versión del programa, actualmente en vigencia, consiste en brindar una ayuda económica mensual de \$150 a todos a los jefes o jefas de hogar desempleados con hijos menores, para garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social. Su población objetivo, la constituyen los jefes y jefas de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años, o discapacitados de cualquier edad; aquellos hogares en los cuales la jefa de hogar, la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar desocupado, se halle en estado de gravidez; los desocupados jóvenes y mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

Lo distintivo de este programa, en cuanto a la historia de los programas sociales en la Argentina, consiste en que para recibir la prestación se impuso como requisito la educación y control de la salud de los hijos y la realización de una contraprestación por parte de los beneficiarios de 4 a 6 horas, las cuales puede asumir dos modalidades: una primera modalidad consiste en la incorporación del beneficiario en la educación formal, o la participación en cursos de capacitación que colaboren con su futura reinserción laboral; la otra modalidad se

basa en la incorporación del beneficiario en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto en materia ocupacional.

Hoy el plan cumple una importante función política en la administración del conflicto social causado por la creciente pobreza y el desempleo. En términos de indicadores sociales, el Plan Jefes al proporcionar ingresos y trabajo a los hogares, baja los índices indigencia y la tasa de desocupación. Un trabajo realizado por la consultora Nueva Mayoría en esos días señala la relación entre el aumento de la entrega de PJJHD y la disminución de los cortes de ruta. “En mayo 2002 hubo 514 cortes de ruta y en octubre sólo 86. Durante ese mismo período la asignación de planes pasó de 1.203.000 beneficiarios a 2.050.000 los piqueteros admiten que controlaban en esos días 100.000 planes” (Diario La Nación 23-11-2002: p. 7).

El plan se convirtió en el programa de transferencia monetaria de mayor impacto ejecutado históricamente en nuestro país, en el momento de mayor expansión el plan llegó a casi 2 millones de beneficiarios, el 55% de los cuales se concentraban en la región pampeana, y dentro de esta, principalmente en la Provincia de Buenos Aires (37,2%). Ello supuso una erogación anual aproximada del orden de los 3.400 millones de pesos, equivalentes a 1.200 millones de dólares y algo menos de 1% del PBI. El financiamiento es nacional, a través de retenciones sobre las exportaciones y un préstamo del Banco Mundial. Un programa de transferencia directa de ingresos de esta magnitud no reconoce antecedentes en el país.

El modo de ejecución tiene que ver con el nivel de descentralización del gasto (nacional, provincial o municipal) y con las posibles articulaciones con el sector de las ONG. Entonces el plan fue pensado con una doble vía, estimular la reconexión de los individuos con la sociedad a través de la realización de una contraprestación laboral o la inserción en una red de capacitación y activa los grupos intermedios gubernamentales o no gubernamentales, para generar las fuentes de trabajo mediante la presentación de proyectos de desarrollo local.

Como decíamos al principio de esta tesis los antecedentes del PJJHD fueron los programas de empleo, fundamentalmente el Plan Trabajar creado en '95 según un doble diseño realizado por técnicos del Ministerio de Trabajo de la Nación y del Banco mundial y financiado por éste último; se comenzó a ejecutar en 1996 y tenía el objetivo de proporcionar empleo a desocupados en condición de pobreza, dinamizando a la vez a las economías locales.

En 2002 el presidente Duhalde comienza a definir su estrategia hacia la “cuestión social y laboral” desde su discurso inaugural del 1º de enero en el Congreso Nacional. Buscando “garantizar la paz social en forma inmediata” frente a las movilizaciones (especialmente de los “piqueteros” desocupados y las “asambleas populares” de clase media) que continuaron enfrentándolo durante los primeros meses:

“Garantizar la paz social en forma inmediata, significa mantener el programa de creación de un millón de puestos de trabajo aquí anunciado hace una semana por el ex Presidente Rodríguez Saa. Es indispensable implementarlo, pero debemos reconvertirlo. No es posible en poco tiempo organizar para que trabajen un millón de personas en la Argentina. Debemos reconvertirlo en otro programa que sea un seguro de empleo y formación destinado a jefas y jefes de hogar desocupados.” (La Nación, 02-01-2002)

En la génesis del PJJHD, es posible identificar dos etapas. Durante la primera etapa no estuvo restringido a los jefes de familia con hijos a cargo. La contraprestación no fue obligatoria y trató de seguir con el modelo del Trabajar, focalizando en la población NBI. A los pocos días de la asunción del nuevo Presidente de la Nación, la primera dama, Hilda “Chiche” González de Duhalde –que había tenido un rol protagónico en la política social en la

Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de su esposo-, se coloca a la cabeza de la articulación de la política social, aún sin ocupar ningún cargo oficial. El día 8 de enero anunció un programa de empleo que modificaría al que había lanzado Adolfo Rodríguez Saá durante su fugaz paso por la Presidencia.

“De ahora en más, ese dinero se entregará en forma de “subsidios” para jefes y jefas de hogar. El total también trepará a un millón de beneficiarios, solo que en la versión duhaldista, quienes reciban el subsidio no tendrán que ofrecer un trabajo a cambio, sino cumplir dos requisitos básicos: capacitarse profesionalmente y garantizar la escolaridad de sus hijos.” (Clarín, 08-01-2002).

“Más allá de la factibilidad o no del anunciado programa, los nuevos anuncios gubernamentales retornan a la estrategia de los Planes Trabajar, ‘reconvirtiendo’ lo que discursivamente se presentaba como ‘puestos de trabajo’ en ‘subsidios familiares’” (Lozano, 2002: p. 2).

A partir de mayo del 2002 comienza la segunda etapa. El cambio sustantivo en el criterio de asignación del beneficio fue la intención de convertirlo en un derecho, que de hecho se plasmó en el decreto 565/02, con esto se buscaba la universalización del plan, que no hubiera cupos, pero existió un tiempo rígido para la inscripción (del 4 de abril hasta 17 de mayo de 2002), después del cual no se otorgaron más altas. Pero esta postura también apuntaban a cambiar las cuestiones de distribución, el subsidio pasaba a ser un derecho y con eso se atacaba al manejo discrecional de la *“política tradicional”*, más allá de que las prácticas concretas siguen siendo siendo clientelares.

Un boletín oficial del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) anunciaba el cambio de rumbo del plan mediante la siguiente justificación: *“En virtud de la coyuntura económica y financiera resultado de la crisis que afecta a nuestro país que incluye niveles de pobreza de alcance crítico, se declaró la Emergencia Nacional en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. En ese marco el Gobierno nacional, tomando en consideración las recomendaciones formuladas por la Mesa de Diálogo Argentino, decidió universalizar el Programa Jefes de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a ese importante núcleo poblacional”* (MTEySS, 2002).

Así, el programa quedó instrumentado a través del dictado del Decreto N° 565/02, que su vez está reglamentado por las resoluciones 312-420-421¹⁵. Cabe destacar que el Derecho Familiar de Inclusión Social tiene rango constitucional, según lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, que otorga rango constitucional a los tratados y convenciones sobre derechos humanos suscriptos por nuestro país y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (MTEySS, 2002a).

¹⁵ ARTICULO 12. — “Los usuarios deberán participar en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido. Dichas actividades no podrán tener una dedicación horaria inferior a CUATRO (4) horas ni superior a SEIS (6) horas diarias. El derecho a percibir el beneficio económico, comenzará a regir a partir del primer día hábil del mes de alta en el Registro Nacional de Usuarios de Planes Sociales, y se extinguirá por incumplimiento de la contraprestación concretamente asignada en función de lo previsto por el art. 5 inc. J del Decreto 565/02, denunciado oportunamente por los organismos responsables al Consejo Consultivo Comunal o Regional correspondiente, el que deberá presentar la solicitud de baja del usuario, suscripta por su presidente y su secretario, acompañada del o de las actas que los hubieran constituido en tal carácter, y con la ratificación del Intendente Municipal correspondiente, a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo, con comunicación al Consejo Consultivo Provincial. ” (Resolución 421/02-Obligatoriedad de la Contraprestación).

El plan está focalizado en los jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años y propone la cobertura universal de ese grupo de población. Entre sus fundamentos se menciona la sugerencia del Diálogo Argentino de promover la protección integral de la familia y la valoración del trabajo como un derecho y como cumplimiento de la responsabilidad social. También se enuncia que el plan es compatible con la percepción de otros programas por parte de miembros del hogar como las becas estudiantiles, los programas alimentarios o transferencias de algún otro programa. Para poder acceder al beneficio, el beneficiarios no debe participar simultáneamente en otro sistema contributivo o participar de otro programa de empleo, ya sea nacional, provincial o municipal.

La demanda de planes desbordó las previsiones iniciales. Fue pensado para atender a un núcleo duro de desocupados de 650.000 / 700.000 personas, según estimaciones realizadas a partir del último censo (Macri R., 2002). Antes decíamos que en mayo de 2002 se habían otorgado cerca de 2.050.000, al mes de abril de 2003, según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas, y para el mes de mayo de 2004 el número bajaba a 1.811.054, todavía muy lejos de las estimaciones realizadas.

El Plan fue cuestionado por varias organizaciones y con distintas posturas políticas. Resumiendo las críticas apuntan, fundamentalmente, a que el monto asignado no es suficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias de una familia; no es universal sino que está dirigido a una población objetivo definida (desocupados con menores a cargo, inscriptos con anterioridad al 17 de mayo de 2002); es transitorio (finaliza conjuntamente con la emergencia laboral, que en un inicio llegaría hasta el 31-12-2003, pero ya fue modificado en dos oportunidades); no está prevista la posibilidad de recurrir administrativa ni judicialmente en caso de rechazo de la inscripción del plan; carece de mecanismos transparentes de asignación y fiscalización, y de producción de información para evaluación de resultados.

Sus tres componentes principales son los beneficiarios, la contraprestación y los Consejos Consultivos. Son estos últimos de gran interés para nuestra investigación, pasaremos a describirlos en la próxima sección.

3.3.1- Consejos Consultivos

Los Consejos Consultivos (CC) surgieron en la conformación de un nuevo cambio en el escenario del debate de las Políticas Sociales en la Argentina, donde la propia experiencia de la sociedad civil ya se encuentra presente. En 2001 comienza a tener mayor relevancia el tipo de Políticas Sociales que buscan encuadrarse dentro de las perspectiva del fomento al sector de la “economía social” y la consolidación del llamado “desarrollo local” (Merlinsky, Rofman, 2004). La emergencia de esos años llevó a poner al frente de las Políticas Sociales la discusiones en torno a conceptos como corresponsabilidad, relación Estado – Sociedad, control de las acciones del gobierno y la articulación del espacio público (Arroyo, 2003).

Los CC surgen con fuerza en la segunda etapa del Plan JJHD, en la actualidad existen cuatro tipos de Consejos: un Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), y tres niveles de Consejos Consultivos Locales - Provinciales, Municipales y Barriales. Los primeros en constituirse fueron los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales, los cuales tienen su origen en el Decreto N° 165/02 que creó el Programa Jefes de Hogar I. Luego, con el decreto N° 565/02 que da nacimiento al Programa Jefas y Jefes de

Hogar, se crearon el CONAEYC y los Consejos Consultivos Barriales, en aquellos municipios o localidades con más de 25.000 habitantes. (MTEySS, 2003a). La actual gestión de Políticas Sociales nacionales apuesta a darle una considerable importancia al funcionamiento de estos CC, intentando que se conviertan en los medios idóneos para garantizar la transparencia y la equidad de los programas sociales.

En cuanto a la composición, la normativa específica que los CC deben tener entre sus miembros representantes de los distintos sectores sociales tales como los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales, iglesias y funcionarios públicos. Según la normativa vigente la CONAEYC tiene como principales funciones las de desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del Programa Jefas y Jefes de Hogar. Dar asistencia técnica para el al mantenimiento actualizado del registro de beneficiarios del Programa. Efectuar ante el Ministerio de Economía la eficaz distribución mensual de los recursos destinados a atender las asignaciones del Programa, como asimismo supervisar la utilización de los fondos, revisando la disponibilidad de los recursos. Realizar el seguimiento de los programas de formación profesional y de capacitación que diseñe el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y proponer los criterios de promoción y generación de empleo a fin de lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios. Establecer la evaluación externa del Programa. Contribuir a las acciones de difusión e información sobre la ejecución del Programa. Preparar un informe mensual para el Presidente de la Nación. Realizar las denuncias en los casos en que se detecten irregularidades. Crear una página web que refleje el desarrollo y evolución del Programa.

Mientras que los **Consejos Consultivos Provinciales** tienen como función la de velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los beneficiarios. Confeccionar la nómina única de beneficiarios. Monitorear el Programa en sus respectivas jurisdicciones y actuar como instancia de revisión de aquellas controversias que se planteen dentro del ámbito municipal. Remitir a la Secretaría de Empleo del MTEySS un informe cuali-cuantitativo mensual sobre el desarrollo del Programa. Asistir técnicamente y coordinar los recursos tanto para la conformación de los Consejos Consultivos Municipales, como así también para potenciar el impacto de las actividades que desarrollarán los beneficiarios del Programa. Evaluar la ejecución de los proyectos de contraprestación. Recibir y verificar las denuncias por irregularidades y comunicar las que se hayan verificado al CONAEYC.

Por último, los **Consejos Consultivos Locales** (los Municipales más los Barriales) son los responsables de asegurar localmente el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa. Por lo cual, deben cumplir con las siguientes funciones: controlar la instrumentación del Programa en su jurisdicción, ejercer el control sobre la inscripción, incorporación y real efectivización del programa en su jurisdicción. Solicitar, conjuntamente con el Intendente Municipal, las altas y las bajas de los beneficiarios. Controlar el efectivo cumplimiento de los requisitos correspondientes a la incorporación de los beneficiarios. Evaluar las propuestas de proyectos de actividades comunitarias y de capacitación y los antecedentes del organismo executor en cada caso. Asesorar en la aprobación o el rechazo de los proyectos de contraprestación. Proponer criterios de selección y sugerir el destino de los beneficiarios para las actividades de contraprestación. Realizar el seguimiento de las contraprestaciones de los beneficiarios del Programa. Recibir e investigar las denuncias de irregularidades y solicitar las bajas correspondientes en caso de comprobarse las mismas. En caso de no poder determinar dichas irregularidades, debe notificar al CC Provincial, al

CONAEYC y a la Comisión de Tratamiento de Denuncias de Programas de Empleo (CODEM)¹⁶.

A cargo de los CC quedan entonces las tareas de control, monitoreo e implementación del PJJHD y, como decíamos al principio, supone una participación activa de distintos actores buscando que sea la propia experiencia de la sociedad civil se haga presente en estas tareas. Queda claro desde la normativa la importancia que asumen los CC, tienen a su cargo responsabilidades mayores para lograr un eficaz funcionamiento del plan.

Comentarios finales a la parte I

Pareciera que la llegada del PJJHD nos plantea dos debates, uno referido al nuevo camino tomado desde la política social y otro que se refiere una nueva forma de incorporación de la sociedad civil en las políticas públicas.

Uno de los ejes del debate referido a las Políticas Sociales se sitúa en torno a la contraposición entre las que revisten carácter *asistencial* (aquellas que implican una transferencia o prestación para compensar o suplir una carencia o pérdida) y las políticas de *promoción* (aquellas que implican una apropiación de conocimientos o medios y, en tal sentido, dejan una “capacidad instalada” y permiten expandir las capacidades del beneficiario).

Un segundo elemento que permitiría distinguir uno de otro tipo de políticas sería el carácter individual del beneficio en las primeras, por contraposición al destinatario comunitario o colectivo de las segundas (Murtagh, R., 2002). Aunque, desde ya, existen “zonas grises” en esta tipología, en tanto hay políticas que participan de ambas modalidades¹⁷.

En este primer debate existe un segundo eje de discusión: se trata del carácter universal o focalizado de las políticas. Tanto las políticas de promoción como las asistenciales pueden tener por destinatario al conjunto de la población, sin distinciones, o a unos beneficiarios predefinidos en función de alguna característica especial. En el caso de las políticas que implican transferencias monetarias, las que se basan en el ingreso ciudadano serían universales, en tanto que las de complementos de ingresos para la población pobre (como el ingreso de subsistencia alemán) o la renta mínima para personas carenciadas (al modo de la RMI francesa) tendrían carácter focalizado, más allá de su amplitud o los criterios adoptados para la selección de los beneficiarios. En este caso, no existirían zonas grises, aunque sí podría decirse que la universalidad es un concepto teórico: aun las políticas por definición universales – como la educación y la salud públicas – no pueden evitar que algunos grupos (por pequeños que fueren) permanezcan al margen de ellas, por ejemplo, por inaccesibilidad geográfica.

La focalización, en principio, ofrecería la ventaja de adecuarse al principio de la *discriminación positiva*, no contemplado por las prestaciones de carácter universal, que se

¹⁶ Para más información ver el artículo 4° del Decreto 165/2002, que crea a los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales. Para más ver mediante la Resolución N° 112/2002 de la Secretaría de Empleo, que crea el reglamento de los Consejos Consultivos Municipales y Comunales. También la página web <http://www.desarrollosocial.gov.ar/barrasup/consultivo.html>

¹⁷ Un ejemplo de esto puede ser el caso de las becas de retención escolar, que implican una transferencia monetaria individual pero, al permitir la obtención de mayores calificaciones educativas, aumenta las capacidades del beneficiario.

basarían en la identidad de derechos entre iguales (suponiendo iguales capacidades). Pero como contrapartida, la focalización enfrenta necesariamente el problema de definir los criterios de selección y, derivado de la precisión y verificabilidad de estos criterios, la probabilidad de incurrir errores de inclusión (otorgar el beneficio a quienes lo requieren menos o no lo requieren) o exclusión (no otorgarlo a quienes sí lo requieren). Dado que un programa focalizado casi por definición, no puede cubrir el 100% de su demanda teórica o potencial¹⁸, aunque la brecha pueda reducirse volviendo más restrictivos los criterios de focalización, los errores del segundo tipo existirán siempre. Pero, al menos, sería deseable que los errores no sean convergentes: siempre quedará algún sector excluido en la periferia o franja cercana a la población objetivo seleccionada, pero sería más grave que resultara excluido alguien que reúne los requisitos necesarios a causa de la inclusión de quien no los cumple.

La transparencia en la implementación es un fuerte requisito de las políticas focalizadas que implican transferencias de recursos. Aunque, gran parte de la literatura disponible sobre el tema enfatiza la conveniencia de una ejecución descentralizada de las políticas, la descentralización no siempre incrementa las posibilidades de control y a veces propicia el manejo clientelar.

Podríamos colocar, entonces, al PJJHD dentro del grupo de las políticas asistenciales y focalizadas, en tanto consiste en un subsidio monetario otorgado a jefes de hogar desocupados, pero que adquirió una cobertura masiva, fundamentalmente explicado por el gran avance de la pobreza. Su ejecución se encuentra descentralizada.

“Los estudios disponibles acerca del cumplimiento de los criterios de focalización del PJJHD¹⁹ parecen revelar una importancia relativamente baja de los errores de inclusión, aunque con una cobertura manifiestamente insuficiente²⁰. Sin embargo, se han conocido objeciones y denuncias acerca del carácter clientelístico y discrecional en el otorgamiento de algunas prestaciones, así como en cuanto al cumplimiento parcial de las contraprestaciones contempladas en la normativa” (SIEMPRO, 2004a: p. 5).

En cuanto a los estudios de impacto, tienden a mostrar que la prestación monetaria resulta exigua para permitir la superación de la indigencia y – menos aun – de la pobreza. Una de las razones para que así suceda estriba en que se trata de una suma monetaria fija, que no contempla el tamaño del hogar: la brecha de ingresos que debiera abatirse para que un grupo familiar cubra sus necesidades es, por lo común, más elevada a medida que la familia es más numerosa. Esto llevó a que el impacto del PJJHD fuera mayor entre los hogares menos numerosos, mientras permanecían en la indigencia los de mayor tamaño, lo que agrega un elemento de inequidad intra-beneficiarios (ver CELS, 2003; SIEMPRO, 2003c).

En el segundo debate, el PJJHD abre el interrogante acerca de cómo se representa la sociedad civil en las Políticas Sociales participativas. Esta cuestión tiene que ver con la teoría

¹⁸ Según un informe del SIEMPRO (2004), toda vez que la razón que motive la opción por una política focalizada se relacione con la magnitud de las carencias en relación con las limitaciones – usualmente presupuestarias – para afrontarlas, ocurrirá que la demanda excederá a la oferta.

¹⁹ Por ejemplo, MTESS, “Evaluación Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados – Perfil ocupacional de los beneficiarios – Resultados preliminares”, Documento de trabajo, 2003; SIEMPRO, “Informe de Situación Social”, enero de 2003, www.siempro.gov.ar. Cortés, Rosalía, F. Groisman y A. Hosowszki, “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefas y Jefas”, trabajo presentado en el 6° Congreso de ASET, Buenos Aires, 2003.

²⁰ Según el estudio de Cortés, Groisman y Hosowszki (Ob. Cit.) menos de un cuarto de los hogares pobres y poco más de un tercio de los indigentes eran beneficiarios.

política de la representación, esta tiene una larga historia. Desde sus inicios esta teoría tiene en cuenta al ciudadano, más que a las asociaciones y experiencias colectivas. En el siglo XX, y particularmente a partir de los años veinte, esta teoría se vio confrontada con la aparición de fuertes organizaciones, que surgieron del proceso industrial, así como de la inclusión del movimiento obrero dentro del sistema político. Pero, a fines del siglo XX, surgen otros participantes que articulan a los ciudadanos: la sociedad civil, “el tercer sector”. Como veíamos antes, estamos ante un proceso complejo, porque la sociedad civil aparece como un mosaico de ONG’s, organizaciones de base, formas organizativas, también aparecen nuevas formas de mediaciones, como las que se constituyeron en medio de la explosión de la crisis (foros, frentes sociales, consejos, etc.), y no sólo en el nivel nacional, sino en el local y el supranacional, la sociedad civil global o mundial (García Delgado, 2003).

La cuestión entonces nos lleva a pensar cómo se representa esta sociedad civil, si como un nuevo principio de autoridad pública que pudiera ser desplazar al de los partidos tradicionales, o se presentan en un rol complementario al de estos. Para analizar esto debemos superar una mirada dicotómica y maniquea de esta situación, no creer que la sociedad civil es igual a todo lo bueno o identificar al Estado con todo lo malo, esto ni siquiera simplifica el análisis, es sólo una visión equivocada. Es cierto que hace ya varias décadas se generó el mito de la demonización del Estado y, por lo tanto, también del poder político, como si el poder fuera intrínsecamente malo o perverso. Así aparecería la sociedad civil como la única que establecería un ideal ético, que apuesta a la posibilidad de una transformación sin tomar el poder, con independencia del proceso electoral, una suerte de derrumbe de los Estados y del capitalismo. Pareciera que en esta idea el poder no interesa, es un ámbito de corrupción, entonces se necesitan crear redes alternativas en la sociedad. Por supuesto que en este análisis hay que tener en cuenta la acción del Estado autoritario de mediados de los ’70, que generó una percepción muy negativa del mismo, y más tarde, la etapa democrática no solucionó problemas de corrupción y volvió a su accionar clientelar y en varios casos corrompió el trabajo de base. De todos modos, esto no significa reivindicar la sociedad civil de un modo excluyente del Estado y lo político. Porque, no toda movilización y acción de protesta, por ser proveniente de la sociedad civil, es por sí misma buena y transformadora; también puede ubicarse en el eje de defensa de intereses sectoriales no generalizables y en contradicción con el general.

Como vimos en el tercer capítulo es evidente que en la situación de crisis y emergencia el lazo representativo sufrió un quiebre. Las posibilidades de suturar el quiebre, indudablemente, tendrá que ver con la eficacia gubernamental para responder a las demandas de la población, deberá buscar ampliar la representación en los distintos planos. Esto incluyó a las organizaciones de la sociedad civil, y en este sentido fue que se diagramaron los Consejos Consultivos, formaron parte de una estrategia de incorporación de este sector pensando que podría aportar una mayor de representación y por lo tanto, según esta percepción, esto llevaría a un mayor grado de gobernabilidad.

Es difícil, pensar que las organizaciones ocupen el lugar de poder de los partidos políticos. Sobre todo porque la formación de los CC tuvo que ver con tratar de dar una respuesta, desde lo político, a las demandas de la sociedad en la situación de emergencia que vivía el país. Esta situación se dio en un momento delicado de la relación Estado / Sociedad, donde los representantes tradicionales (fundamentalmente los que aportan los partidos políticos) era más que cuestionados, se había quebrado el contrato, con sus consecuencias en el estallido y la baja gobernabilidad. Hubo momentos en que nos preguntábamos si la Argentina quería ser gobernada, expresiones como el “voto bronca” primero, y, el “que se

vayan todos” después, nos mostraban hasta donde llegaba el grado de falta de representatividad.

Entonces, la aparición del PJJHD, junto con otras medidas, a mi consideración tiene que ver con un momento de gran debilidad del poder político, en tanto representantes de la sociedad, y también del mercado con lo que significó el gran avance de la pobreza y la devaluación de la moneda, donde el 58% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza (EPH-INDEC, 2002), con el impacto que esto produjo en la economía de esos días. En este sentido las OSC, el tercer sector, en su conjunto se volvió como una opción frente a los caminos tradicionales, su imagen no estaba asociada a la producción de la decadencia y además para ese entonces llevaba un recorrido de consolidación y, en muchos casos, trabajo asociado a la promoción social y el desarrollo.

Esto favoreció la búsqueda de nuevas instancias de políticas participativas ya no en forma de Fondos de Inversión Social, sino que ahora se busca una política con impacto nacional. El tercer sector comenzó a ocupar parte del lugar perdido en la representatividad por los partidos políticos y frente a la debilidad del mercado. Esto no quiere decir que las OSC y ONG's representen a la totalidad de la sociedad, pero sí, hasta el momento, no se encuentran identificadas como parte del problema, cosa que sucedía, en el imaginario colectivo, con el Estado, los políticos y el mercado. Por lo tanto este tipo de políticas se presenta como una alternativa interesante para la búsqueda de la representatividad perdida, la convocatoria a las OSC y ONG's no pone en peligro el sistema político estructurado hasta nuestros días y otorga al imaginario colectivo una idea de mayor transparencia (*accountability*).

Pero existe una tensión entre la representación y la participación. La participación en la política se la suele entender como el acto de tomar parte en la formulación, aprobación o aplicación de medidas de política pública. Mientras que a la representación se la toma como hacer presente a un otro en un ámbito político en el que literalmente no está (Abal Medina, 2003).

Esta es una tensión que está implícita en el mismo sistema de gobierno democrático, son dos maneras o caminos mediante los cuales los ciudadanos intervienen en la toma de decisiones. La diferencia radica en que en un caso la intervención se hace de manera directa y en la otra mediante delegación. Cada uno presenta su lógica propia, esto es un poco más claro cuando se analiza la historia de los partidos políticos, que con el tiempo se fueron volviendo imprescindibles para los regímenes democráticos, pero que no siempre fue así. Primero fueron meras agrupaciones de representantes y con el tiempo algunos llegaron a transformarse en fenómenos de masa que canalizaron la participación popular en las elecciones. Como veíamos en los capítulos anteriores y, fundamentalmente, durante el siglo XX se fueron generando procesos por los cuales las democracias comienzan a incorporar distintos instrumentos que otras formas de participación ciudadana.

En la actualidad existen distintas instancias donde se combinan estas dos lógicas, una de ellas son las Políticas Sociales participativas. En ellas se encuentra presente la figura del Estado, representante de los intereses de los ciudadanos y al mismo tiempo se busca generar la participación de la misma ciudadanía, para evitar que quienes deben representar a los ciudadanos, lo hagan de la forma más fiel posible y más transparente.

En este caso pareciera que la búsqueda de participación tiene más que ver con la búsqueda de una legitimidad de la representación, más que con encontrar en ella bondades que alimenten el accionar político. Es por esto que esta tesis se pregunta si la participación se ha vuelto una cuestión normativa, un discurso correcto y no una práctica buscada.

Parte II

4- Estrategia metodológica

En las investigaciones científicas suele aceptarse la idea de que los objetos de estudio delimitan y posibilitan formas de conocimiento distintas. La naturaleza se ofrece al investigador como un mundo dado, como un objeto diferente a él, está a la espera de que se descubran sus leyes universales y se la explique. Por su parte, la acción humana como objeto de conocimiento es, en su singularidad, la que pone los límites a los investigadores en ciencias sociales e impide la formación de leyes universales. La acción humana sólo puede ser comprendida dentro de marcos de significado que además son construidos históricamente. El investigador en ciencias sociales puede llegar a un conocimiento diferente de su objeto de estudio, puede comprenderlo y explicarlo, pero el conocimiento que se produzca de ningún modo será universal.

La principal dificultad de nuestras investigaciones está en poder determinar la amplitud de lo social y los límites de cada conocimiento. La perspectiva hermenéutica sólo tiene en cuenta la interpretación del sentido a través del análisis de lo subjetivo y lo cultural. Por otro lado, la perspectiva explicativa reduce esta misma condición a una causa aprehensible desde el exterior como un fenómeno natural que obra sobre él mecánicamente (Mendel, 1998).

Según Schuster (2002), hoy las ciencias sociales se encuentran en un contexto de post-empirismo, se habla de alianzas entre las diversas formas de conocimiento. Actualmente existe consenso entre los epistemólogos acerca de que el conocimiento de la sociedad se puede lograr a través de métodos comprensivos y explicativos, sin leyes universales, sino a partir de regularidades sociales relativas a momentos históricos. Lo social no es lo natural: los sujetos sociales aun en condiciones similares pueden actuar de diferente forma. En el caso de los métodos comprensivos significa aceptar que conocemos la realidad a través de interpretaciones de sentidos pre-interpretados por los actores sociales, la doble hermenéutica propuesta por Giddens (1976) *“que consiste en la explicación de las formas de vida divergentes constituidas dentro de marcos de significados para los actores, que el sociólogo reinterpreta dentro de los metalenguajes descriptivos de las ciencias sociales, la explicación de la producción y reproducción de la sociedad como el resultado logrado por la actividad humana”*.

Ya en el comienzo de esta tesis advertíamos que se adoptó una perspectiva metodológica predominantemente cualitativa. Estas metodologías son aconsejables cuando lo que se busca es comprender fenómenos desde la perspectiva de los agentes-actores, sus estrategias y racionalidades, cuando se desea hacer una descripción íntima de las relaciones sociales. Esta aproximación nos va a permitir obtener datos descriptivos, que son las propias palabras de las personas y su conducta observable, lo que se busca transmitir es que se está ahí, se buscan imágenes fieles de las relaciones que se buscan observar (Taylor y Bodgan, 1987).

El diseño de investigaciones cualitativas no confirman de antemano la interpretación a la identificación de variables y al desarrollo de instrumentos para la recogida de los datos, ni al análisis e interpretación para el informe final. La intención es destacar la presencia de un intérprete en el campo que observe el desarrollo del caso, alguien que recoja con lo que está ocurriendo, y que a la vez examine su significado y reoriente la observación para precisar sus significados (Stake, 1998).

Pero es necesario remarcar, que esta metodología no se agota en obtener datos descriptivos, ya sean objetivos o subjetivos, sino que el análisis del material –palabras e imágenes– es, no matemático. “El análisis no consiste en la estimación cuantitativa de parámetros de un universo dado, sino en el estudio comparativo de la conducta de los actores dentro de un contexto determinado y en circunstancias situadas en el tiempo, que planteaba hipótesis y tipologías útiles para interpretar la diversidad y semejanza de las conductas observadas. Dicho análisis implica la formulación de conceptos que se van creando en un continuo ir y venir de la información empírica a la construcción teórica” (Gallart, M. A., 1992).

Esta metodología se encontrará dentro del marco epistemológico conocida como interaccionismo simbólico. Esta postura está basada en tres premisas simples. La primera es que los humanos actúan sobre la base de los significados que las cosas tienen para ellos. La segunda premisa es que el significado de estas cosas se deriva, o surge de la interacción social que uno tiene con sus semejantes. Tercera y última, es que esos significados son manejados y modificados a través de un proceso interpretativo utilizado por las personas para tratar con las cosas que ellos encuentran (H. Blumer, 1969).

El interaccionismo simbólico comprende a los significados como surgiendo en el proceso de interacción entre las personas. El significado de una cosa para una persona surge de las maneras en la cual otras personas actúan hacia la persona con respecto a la cosa. Así el interaccionismo simbólico percibe los significados como productos sociales, como creaciones que son formadas en y a través de las actividades de definición de las personas cuando interactúan.

La idea básica de este posicionamiento epistemológico, es que la interacción social es un proceso que forma la conducta humana y la diferencia de posturas que consideran a las interacciones como un simple medio o marco para las expresiones sociales. Dicho de manera más simple, las personas están forzadas a dirigir su propia conducta o manejar su situación en términos de lo que ellos toman en cuenta.

Una sociedad o grupo humano está compuesto por personas en asociación. Esta asociación existe necesariamente en la forma de personas actuando el uno hacia el otro y por lo tanto comprometiéndose en lo que entendemos ahora por interacción social. Esto es predominante en el nivel simbólico, es en la acción de nos-con-otros donde formamos nuestra propia acción.

Entonces el enfoque que intentaremos darle a esta investigación es el que supone que las estructuras sociales y la interpretación que los agentes hacen de esas estructuras son dos momentos inescindibles del análisis y de la realidad (Bourdieu, 1993). Aunque puede plantearse una prioridad epistemológica, en la que deben colocarse en un primer momento las estructuras objetivas (a las que Bourdieu denomina como el “espacio de posiciones” y “campo”²¹) y en segundo término la experiencia de los sujetos, sus representaciones y percepciones de la realidad (a las que Bourdieu conceptualiza como “habitus”²²), la realidad es indudablemente dual: material y simbólica.

La razón principal por la cual elegimos este tipo de abordaje es la naturaleza del problema de investigación, que es caracterizar la participación de las OSC al interior de un

²¹ El “campo” para Bourdieu es el espacio de relaciones entre posiciones definidas por la posesión de propiedades capaces de conferir poder en ese campo (Bourdieu, 1993).

²² El “habitus” sería un sistema de esquemas de producción de prácticas y un sistema de esquemas de percepción y apreciación de las prácticas. (Bourdieu, 1993).

CCM. Para poder investigar si este tipo de políticas participativas cumplen sus propósitos o se han vuelto instancias meramente normativas. Es decir, nos interesa un *proceso*. A esto hay que agregar el no poder contar con investigaciones empíricas previas. Los estudios que fueron apareciendo están relacionados, en general, a los beneficiarios del plan y la implementación del plan. Los estudios que ponen sus miradas sobre los CC son evaluaciones realizadas para organismos oficiales y sólo se preguntan por el funcionamiento interior de los mismos y no se analiza a la instancia como parte de una política participativa. Por lo tanto tuve que realizar un trabajo minucioso de recolección de información a través de fuentes secundarias (leyes, boletines oficiales, artículos periodísticos y evaluaciones al PJJHD).

Se trata de un diseño de investigación holístico ya que se estudia la naturaleza global del desarrollo de la relación entre Estado y las OSC, y no puede ser separada de su contexto. Según Stake (1998), la epistemología del investigador es constructivista. Como decíamos al comienzo, el esquema analítico se fue delineando desde los datos en forma inductiva. Consideramos que es el camino más apropiado frente a un fenómeno relativamente nuevo y sobre el que los estudios empíricos no abundan.

La intención es realizar este estudio desde una perspectiva del microanálisis como un paso fundamental para el desarrollo conceptual. Este tipo de enfoque implica examinar las especificidades de los datos y escuchar lo que se dice y cómo se dice (Strauss y Corbin, 1998: p. 65).

Decíamos también que a esta investigación le corresponde un diseño exploratorio descriptivo, por lo tanto, no es el objetivo elaborar una teoría formal²³. Sí se pretende generar un modelo de análisis que contribuya a mejorar el conocimiento de la relación entre el Estado, en este caso local, y las organizaciones de la sociedad civil, en el marco de Políticas Sociales participativas.

Se eligió el modelo de análisis desarrollado por Glaser y Strauss (1967) “The Grounded theory”, cuyo supuesto principal es que la teoría emergerá de los datos a partir de un relevamiento sistemático y de su análisis durante el proceso de investigación. Siguiendo recomendaciones de distintos autores, sabemos que cuando uno está llevando a cabo un trabajo de campo en situaciones donde se tiene poco poder, y de las cuales se tiene poco conocimiento previo, la investigación no puede ser totalmente diseñada en la fase previa al trabajo de campo. Es difícil pensar en investigaciones sociales cualitativas que estén predeterminadas. Esto no quiere decir que se eliminó la necesidad de una preparación previa al trabajo de campo, ni tampoco que el comportamiento en campo fue caótico. En todo caso creí conveniente que el diseño de la investigación fuera un proceso reflexivo, operando en todas las etapas del desarrollo de la investigación.

La estrategia que se eligió para el abordaje de nuestro problema es la del *estudio de caso*. Un estudio de caso es una investigación empírica que se ocupa de un fenómeno contemporáneo en su contexto real, especialmente cuando las fronteras del fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y se basa en múltiples fuentes guiando el inicio de la investigación, el relevamiento de datos y el análisis (Yin, 1994: p. 13). El objetivo primordial del estudio de un caso no es la comprensión de otros, se buscan generalizaciones que se producen con regularidad durante el proceso del estudio de casos y no generalizaciones

²³ En el sentido que le otorgan Glaser y Strauss (1967: p. 32). “Por teoría formal entendemos el desarrollo de una investigación formal o conceptual, que plantee problemas tales como el estigma, el comportamiento desviante, la organización formal, la socialización, las incongruencias entre el status, el poder y la autoridad, el sistema de recompensas o la movilidad social”.

“mayores”, del tipo de estudios correlacionales. La finalidad del estudio de casos es la particularización, no la generalización. “Se toma un caso particular y se llega a conocerlo bien, y no principalmente para ver en qué se diferencia de los otros, sino para ver qué es, qué hace. Se destaca la unidad, y esto implica el conocimiento de los otros casos de los que el caso en cuestión diferencia, pero la finalidad primera es la comprensión de este último” (Stake, 1998: p. 19-20)

Este tipo de estrategia nos permite realizar lo que se conoce como “*generalización comparativa*”, esto es, la posibilidad de generalización del caso bajo estudio en relación a la teoría. En esta tesis el caso lo constituye en Consejo Consultivo de la Municipalidad de Tres de Febrero, donde confluyen la participación de organizaciones de la sociedad civil y miembros del poder ejecutivo y legislativo del municipio. En términos de Stake (1998), esta tesis constituye un *estudio colectivo de caso*, donde debe haber una buena coordinación entre cada uno de los estudios individuales para lograr un análisis acabado.

4.1- Fuentes y técnicas de recolección de datos.

Este trabajo plantea la utilización de distintas fuentes, por un lado fuentes primarias relevadas a partir de entrevistas en profundidad semi-estructuradas (con guía de pautas) a los líderes de las organizaciones. Por entrevistas en profundidad se entienden a los “...encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas. Lejos de asemejarse a un robot recolector de datos, el propio investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un protocolo o formulario de entrevista. El rol implica no sólo obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas” (Taylor y Bodgan, 1987: p. 101).

La entrevista procuró resguardar la flexibilidad y la apertura esenciales a la estrategia implementada, duraron en promedio 50 minutos y todas fueron grabadas. Todas las entrevistas se realizaron en las sedes de las mismas organizaciones, con lo cual esto permitió ampliar los insumos para el análisis a partir del registro de observaciones en las notas de campo.

Previo a las entrevistas se realizaron observaciones participantes. Participé en tres reuniones del CCM sin interactuar con el grupo, pero observando para luego registrar lo sucedido en la reunión. La intención fue la de poder captar mejor lo que a posteriormente me relatarían los participantes. Según Oscar Guash (1997: p.35) con este tipo de método se busca “...observar, acompañar, compartir (y en menor medida participar) con los actores las rutinas típicas y diarias que conforman la experiencia humana”.

Goffman (1997) plantea que en las estrategias para la interacción con los otros, existe siempre un objetivo idéntico: “hay una lucha por la información en la que los seres humanos pretenden averiguar todo lo posible de los demás, procurando que los otros sepan sólo aquello que se les quiere contar. Este duelo de información se organiza de manera consciente e implica estrategias comunicativas tanto verbales como no verbales”.

Es por esto que opté por utilizar estas dos técnicas de recolección, la intención de este trabajo fue la de poder definir conceptos desde el punto de vista de los actores implicados en

esta realidad. La intención de participar, tuvo que ver con un acercamiento al campo para ir adquiriendo familiaridad con la realidad a investigar, al tiempo que se revisó la bibliografía disponible, para luego poder detectar los casos que mejor pudiera caracterizar la situación problemática y que sean los mismos actores los que relaten como se encuentran frente a esa realidad social. “La perspectiva de las personas ajenas suele estar categorizada social y culturalmente por lo que, en general es relevante comprender el modo en que los miembros se ven a sí mismos. Con frecuencia sucede que las personas ajenas definen la realidad social de manera simple y cartesiana y que los miembros de esa misma realidad elaboran definiciones más complejas y matizadas” (Guash, 1997: p.36).

Las fuentes secundarias de datos busco complementar los datos primarios, y consistió en caracterizar el contexto en el que se llegó a la ejecución del PJJHD y las modificaciones en los modos de pensar las Políticas Sociales. Las fuentes de esta información fueron fundamentalmente artículos periodísticos, leyes y decretos nacionales, documentos y boletines informativos de la Mesa del Diálogo Argentino y organismo de cooperación internacional.

4.2- Selección de casos

La investigación con estudio de casos no es una investigación de muestras, la finalidad no es la comprensión de otros, sino comprender este caso. Es por este motivo que creí conveniente adoptar la postura de “the grounded theory”, donde las decisiones iniciales con respecto a la selección de casos no están basadas sobre una estructura teórica preconcebida (Glaser y Strauss, 1967). Comenzamos la investigación designando algunas características principales de la estructura y procesos en las situaciones a estudiar sin embargo, como dijimos, la estructura de análisis se fue conformando durante el desarrollo del trabajo.

Se buscó satisfacer criterios teóricos, a partir de la revisión bibliográfica y la aproximación al campo a través de las observaciones participantes, para permitir una minimización y maximización de los contrastes durante el análisis. El objetivo de la minimización y la maximización de las diferencias es el de comparar evidencia similar y diversa que sugiera categorías e hipótesis provisionarias.

Estos criterios teóricos provisionarios tienen inicialmente la función de introducir diferencias, es decir, servir como criterios de diversificación de la muestra. En principio estas variables pueden ser útiles para maximizar las diferencias hacia dentro de la muestra. “La maximización de diferencias es útil ya que aumenta la probabilidad de que el investigador recolecte datos distintos y variados con respecto a una categoría, que suele emerger en cambio de la similitud de los casos, que es con lo que se comienza la investigación” (Glaser y Strauss, 1967). El objetivo de la minimización y la maximización de las diferencias es el de comparar evidencia similar y diversa que sugieran categorías e hipótesis provisionarias.

Si bien, como dijimos, la selección de los casos tuvo que ver con la observación participante previa a las entrevistas, también se utilizó la técnica de bola de nieve de Taylor y Bodgan (1989), para generar una referencia en el próximo entrevistado y que supiera que ya hubo otros participantes respondiendo a las preguntas similares. Esto ayudaba a disminuir la posible asimetría y coerción que se deriva de la relación existente entre un entrevistador

desconocido²⁴ y el entrevistado; y por el otro, aumentaba la validez que proviene de poder hablar libremente en un marco de confianza y comodidad.

Para el análisis del caso se entrevistaron a los líderes de las OSC's que todavía se encontraban participando de esta instancia y, por lo tanto, estuvieron interactuando con el Gobierno Local por más de dos años en tareas de ejecución y control del PPJDH y evaluando y monitoreando proyectos. El sistema *bola de nieve* permitió que los mismos casos identificaran a otros en su misma situación de tal manera que la muestra fue aumentando su volumen hasta el punto de saturar la muestra (no parecieron nuevos casos mencionados con estas características). También se entrevistaron y formaron parte del análisis, los participantes por parte del gobierno municipal, su participación fue de informantes claves, pero sus discursos también formaron parte del análisis.

4.3- Estrategia de análisis

El análisis consistió en una vez que se realizaba una entrevista, se procedía a desgrabar y transcribir textualmente, intentando resguardar con fidelidad los discursos. Una vez que se contó con la totalidad de las desgrabaciones se realizaron codificaciones sucesivas que iban haciendo surgir -así como reagrupando y eliminando- categorías de análisis.

El procesamiento, entonces, consistió en ir conformando grillas con las categorías que se construyeron a partir del análisis de la información y el marco conceptual optado para esta tesis.

Estas grillas, fueron el comienzo y el resultado del análisis que consistió en una doble lectura, literal e interpretativa, del material de las entrevistas y las observaciones. La perspectiva metodológica por la que se ha optado aquí, exige un ir y venir entre los datos y la teoría, y de ésta a aquellos que suele modificar a lo largo de la investigación tanto los aspectos conceptuales como la definición que se realiza de los sujetos de la investigación (Gallart, 1992).

La estrategia de análisis comenzó con un foco de estudio amplio (lo que no significa la ausencia de dirección de investigación) que como punto de partida fue progresivamente afirmándose mientras avanzó la investigación. El propósito de esta primera etapa de "exploración" (Blumer, 1969) consistió en moverse hacia una más clara comprensión del problema planteado, aprender qué información resultaban los más apropiadas, desarrollar ideas y líneas significativas de estudio y desplegar las propias herramientas conceptuales. En la temática de la identidad esta flexibilidad es sumamente importante, y por eso se apostó a una estrategia fuertemente inductiva.

La profundización del análisis consistió en un examen intensivo de los primeros resultados emergentes. El análisis y la codificación permanente de la información fueron sucesiva y progresivamente especificando un conjunto de categorías relevantes para responder a los interrogantes, siguiendo los lineamientos de la propuesta metodológica de la postura de "the grounded theory" (Glaser y Strauss, 1967).

²⁴ Si bien participé en reuniones del CCM, al ser las reuniones tan espaciadas y al mantenerme al margen de las discusiones, solamente dos de los entrevistas recordó haberme visto allí.

Parte III

5- Partido de Tres de Febrero. El contexto del caso.



5.1- Breve Historia de los Orígenes del Partido de Tres de Febrero.²⁵

Las tierras que actualmente conforman el Partido de Tres De Febrero están ubicadas al Noroeste del primer cordón del conurbano de la Provincia de Buenos Aires. Fueron habitadas antes del descubrimiento de América y durante los primeros años de la conquista, por los pueblos Querandíes y Pampas. Estos antiguos habitantes preferían establecer sus chozas en las cercanías de los cursos de agua, en este caso, a orillas del Río Reconquista y de los Arroyos Morón, Maldonado y Medrano.

La distribución de tierras se inició con la segunda fundación de Buenos Aires por Don Juan de Garay a sus sucesores, en 1850, marcó el comienzo de proceso de urbanización del área. El proceso de poblamiento y urbanización del Partido de Tres de Febrero, aunque presenta características específicas, participa en su desarrollo de la inmensa mayoría de los partidos del Gran Bs. As. Las posesiones otorgadas por Don Juan de Garay consistían en solares, predios donde se establecían las casas, chacras y quintas que se encontraban rodeando los pueblos y se utilizaban para el cultivo de hortalizas, cereales y producción tampera. Hasta los primeros años de este siglo el área cumplía la función de abastecedora de productos agropecuarios de la zona, antiguamente denominada pago de las Conchas, pasa a llamarse

²⁵ Toda la información y los datos que se expondrán en este apartado fueron trabajados a partir del texto de Horacio CALLEGARI (1993): *Historia del Partido de Tres de Febrero y sus Localidades*. Ediciones Fundación Banco cooperativo de Caseros. Provincia de Buenos Aires.

Curato de San Isidro, formado por los actuales partidos de San Isidro, San Martín, Tres de Febrero y Vicente López.

Hacia mediados del siglo pasado comienza a adquirir gran parte de las actuales tierras del partido don Manuel Lynch, quien va acrecentando paulatinamente sus propiedades; a la muerte de éste, en 1888, sus herederos comienzan a vender las mismas, lo que permite, por sucesivos loteos, la formación de diversas poblaciones.

La circulación se realizaba a través de los viejos caminos reales vinculando a la zona con La Matanza, Morón, Luján y la Capital Federal. La instalación del ferrocarril contribuyó a determinar el particular asentamiento urbano del partido, en especial la línea del ferrocarril Buenos Aires al Pacífico (actual San Martín) inaugurada en 1876. Por la misma época aparece el tranvía rural de los hermanos Lacroze, eléctricos a partir de 1908, esta línea atendía un ramal al pueblo de San Martín, mientras que la línea principal cubría el trayecto hasta el acantonamiento de Campo de Mayo, partiendo de Medrano y Corrientes.

Conjuntamente con el bajo costo de las propiedades de la zona, el ferrocarril fue un factor de fuerte estímulo para el asentamiento poblacional. Hasta fines del siglo pasado, la única estación ferroviaria dentro del partido fue Caseros (actual Martín Coronado del ex ferrocarril urquiza), alrededor de la cual se localizaron oficinas administrativas, viviendas y comercios de importancia zonal. A partir del 1900 se habilitaron nuevas estaciones ferroviarias que determinaron el desarrollo de otros núcleos urbanos fundamentalmente residenciales y comerciales, Caseros (1900), Santos Lugares (1906) y Sáenz Peña (1910) de la línea San Martín; Villa Lynch (1906) del ferrocarril Urquiza y también llegó la estación Ciudadela (1910) del Ferrocarril Oeste.

Hasta la década del '30 el desarrollo de los asentamientos poblacionales estuvo regido esencialmente por la expansión del servicio ferroviario; con la pavimentación de las calles y la organización del servicio público automotor de pasajeros -el colectivo- a partir de 1932 comienza el desarrollo de asentamientos industriales y viviendas en zonas distantes de las estaciones ferroviarias o entre ellas. Esto fue de la mano de una política nacional de sustitución de importaciones, dando nacimiento a el sector manufacturero mayoritariamente dedicado a los bienes de consumo.

En 1942 comienza a gestarse un proyecto en tierras del Parque Richmond, propiedad que había sido de la familia Pereyra Iraola, Erich Zeyen y Germán Wernicke idean y concretan una población de netas características alemanas que se conocería como Ciudad Jardín Lomas del Palomar, que tuvo un rápido crecimiento.

El proceso de urbanización del partido culmina entre 1950 y 1970 con el fraccionamiento y loteo de las áreas vacantes ubicadas al Noroeste del distrito, hoy ocupadas por Loma Hermosa, Pablo Podestá, 11 de Septiembre, El Libertador, Remedios de Escalada y Churruca.

Al considerar las etapas de poblamiento no podemos dejar de mencionar la influencia de los asentamientos militares dentro del partido: Ciudadela, cuyas instalaciones fueron inauguradas en 1902 y el Colegio Militar, que inició sus actividades en el actual emplazamiento en 1937.

Hacia 1921 se genera un movimiento autonomista que pretende segregar a la segunda sección electoral del municipio de General San Martín (el actual Tres de Febrero) liderado por los señores David Magdalena y Julio Perdiguero entre otros. Si bien se logra el apoyo del poder público a nivel provincial lo que auguraba la concreción del proyecto, el mismo no se concreta, toda vez que la Legislatura Provincial tenía en carpeta, desde años antes, un

proyecto similar presentado por los vecinos de Lanús y que aún no había sido resuelto. Pareciendo mal a los legisladores el tratamiento de un proyecto posterior y similar al demorado, se decidió no analizar la nueva propuesta.

Hacia 1944 y 1945 reaparecen las ambiciones de autonomía, momento en que se producen dos nuevos movimientos, uno que auspiciaba a la localidad de Santos Lugares como cabecera, mientras que el otro apoyaba a Ciudadela para igual nominación.

En 1958 el diputado Alfredo Longo, vecino de Caseros, presentó un proyecto relativo a la creación de un nuevo partido sobre la misma base de los anteriores, esto es la 2° sección electoral del partido de Gral. San Martín, el que comprendería las localidades de Caseros, a la que proponía como cabecera del nuevo distrito, Santos Lugares, Sáenz Peña, Ciudadela y El Palomar, finalmente el proyecto se concretó al año siguiente con la sanción de la ley 6065 por la que se creó el partido de Tres de Febrero. El nuevo municipio comenzó su ejercicio económico financiero y prestación de servicios en general a partir del 1° de enero de 1960.

Desde el regreso de la democracia al país, el municipio tuvo tres intendentes, el primero de ellos del partido radical, el Sr. Hector Dattoli, entre los años 1983 y 1987, los siguió el Intendente Justicialista Lic. Jorge Mangas, también un período, que fue de 1987 hasta 1991 y desde ese año hasta la actualidad, tres períodos consecutivos del Intendente Sr. Hugo Omar Curto.

5.1.1- Las Organizaciones en el inicio del Partido²⁶.

Casi desde los inicios las inquietudes de los nuevos vecinos hicieron que las entidades sociales adquiriesen un amplio desarrollo con gran participación de los pobladores, entre los que predominaban los de origen italiano, por lo que no es de extrañar que en 1904 se funde la Sociedad de Socorros Mutuos La Honradez, siendo la primera en aparecer en la zona. En el barrio de Santos Lugares se fundó en 1907 la Sociedad Mutualista Italiana, la que desarrolló sus actividades por varios años.

En 1908, y con el fin de canalizar las inquietudes y reclamos de los vecinos, se fundó la Sociedad de Fomento de Santos Lugares que actuó hasta 1911, año en que la Municipalidad de General San Martín (comuna que por entonces tenía jurisdicción sobre estas tierras) decide la incautación de sus bienes; ante tal medida, los fomentistas deciden disolver la Sociedad.

Una importante mención en el ámbito local merece, la Alianza de la Sociedad de Maquinistas y Foguistas, creada en 1909. La misma cumplió una labor sin precedentes en la zona, integrándose posteriormente para personal de conducción de locomotoras y una biblioteca anexa. En 1910 comenzó sus actividades en Caseros la Sociedad de Socorros Mutuos Patria y Labor que funcionó haciendo las veces de club social de la zona.

En 1922 se funda la asociación de Fomento de Caseros y en 1923 se conformó la Sección Alianza de la Unión Ferroviaria la que hasta la fecha continúa cumpliendo su labor, tanto en lo gremial como en lo cultural. Los talleres Alianza hicieron posible el desarrollo comercial de Santos Lugares especialmente en su arteria principal avenida La Plata.

Los clubes deportivos también formaron parte de la constitución de la comuna zona. El primer club del que se tiene registro, fue fundado en 1904 bajo el nombre de “Club

²⁶ Ídem nota anterior.

Atlético Caseros”, la segunda institución, todavía existe dentro del barrio Villa Raffo, es el club que nació junto a la extensión del ferrocarril hoy conocido como Club Atlético Ferrocarril General San Martín, que por aquellos años llevaba el nombre del antiguo Ferrocarril *Pacific Railways Club*. El club ferroviario fue fundado en 1907 por los operarios ingleses como su lugar para el esparcimiento y las reuniones sociales. Fue uno de los clubes fundadores del Hockey en la Argentina y un club con historia en el Rugby nacional, pero sus actividades no articularon mucho con la historia del mismo, posiblemente porque el grueso sus asociados generalmente no pertenecían a las zonas más próximas del predio, sino de la capital, particularmente el barrio de Villa Devoto receptor de migrantes ingleses.

Para 1909 se funda el Club defensores de Caseros, en el 1916 se agregó la Institución Domingo F. Sarmiento, en el mismo barrio, la que desde entonces cumple fecunda labor en lo cultural, social y deportivo. Seis años más tarde, en 1922 se funda “Estrella Vencedora” entidad que poco después cambió su denominación por Defensores de Santos Lugares, que también cumple tareas de difusión cultural a partir de la creación, en su interior, del Centro Cultural Ernesto Sabato en honor a su rutilante vecino de enfrente.

En 1921 existían en la zona muy pocos médicos sólo se trasladaban en caso de urgencias desde zonas aledañas como Villa Devoto. Recién en este año el doctor Atilio Carbone instala el primer consultorio permanente en Santos Lugares y se hace cargo en forma efectiva de la atención de la filial local de la Cruz Roja, tarea que hasta entonces estaba a cargo del doctor Juan C. Hiriart, quien se trasladaba también desde la Villa Devoto. El edificio que actualmente ocupa la sede de la Cruz Roja, fue inaugurado en febrero de 1937, en terrenos donados por una familia de la zona.

También merecen ser mencionadas las actividades de las Bibliotecas Populares del partido, en muchos casos su creación está fuertemente relacionada con el accionar de Sociedades de Fomento como promotoras, muchas siguen trabajando hasta el día de hoy.

Como puede verse las organizaciones comunitarias son una parte no menor y muy importante de la historia de Tres de Febrero. Mucho tienen que ver en la conformación del Partido como tal, forman parte de una identidad, que ellas junto con el resto de los vecinos, construyeron. Fueron parte de un movimiento de asociativismo cívico (Fundamentalmente movimientos como el fomentismo y el mutualismo), que como dijimos en punto 2.1.2 se fundaron, en general, para hacer frente a la falta del Estado en lo que se refiere a necesidades como la provisión de servicios que todavía no llegaban a esos parajes –luz o cloacas, por ejemplo– o la generación de espacios de sociabilidad, recreación y educación, más aún teniendo en cuenta que en ese entonces el Estado local se encontraba alejado, lo que seguramente también consistió un aditamento importante en la conformación de este movimiento.

5.1.2- Historia reciente del conurbano bonaerense.

La conformación del Partido de Tres de Febrero no escapa a un patrón común que comparten todos los partidos del primer cordón del conurbano del Gran Buenos Aires. Esto es que el proceso de poblamiento responde a la configuración de loteos, autoconstrucción, extensión de líneas de transporte y esfuerzos grupales para obtener equipamientos colectivos. Estos partidos “han seguido un modelo de ciclo pionero que, con movilidad ascendente, se ha ido viendo bloqueado en el último decenio en función de la disminución de la inversión pública y

de la situación económica que afecta especialmente a estas áreas” (Forni F. y Roldan, 1992: p. 7). El crecimiento de la manufactura, la reducción del sector agropecuario en las pampas y el resto del interior, promovieron una masiva migración interna desde las áreas rurales a Buenos Aires, y el subsiguiente proceso de proletarización de la nueva clase obrera industrial.

Durante las primeras décadas de este siglo, la zona metropolitana de Buenos Aires se extendió hacia el primer cordón de lo que hoy llamamos conurbano bonaerense, en un desarrollo que fue facilitado por la temprana expansión de los ferrocarriles (Como vimos más arriba Tres de febrero cuenta con dos ferrocarriles que atraviesan el Partido y desde 1900 hasta 1910 ya habían cinco estaciones distribuidas en distintas localidades). Esta red de transporte, la proximidad con la capital, alentaron la apertura de un gran cinturón de comercio e industria.

Las interrupciones que la primera guerra mundial provocó un deterioro general en el nivel de las exportaciones de cereales desde mediados de los años treinta. La Argentina se había embarcado en un proceso de sustitución de importaciones, dando nacimiento a un nuevo sector manufacturero mayoritariamente dedicado a bienes de consumo a expensas de la industria pesada. “Mientras que el desempleo crecía en el campo, se multiplicaban los nuevos obreros industriales en las afueras de Buenos Aires. Entre 1937 y 1947, aproximadamente 750.000 migrantes internos llegaron al Gran Buenos Aires y a la capital. La crisis económica en el campo y mejores empleos e ingresos en Buenos Aires (además de la atracción de la vida en la ciudad), ‘empujaron’ a muchos provincianos hacia la ciudad” (Auyero J., 2001: p. 64).

“Al acelerarse el crecimiento industrial, la migración anual creció promedio de 70.000 entre 1937 y 1943 a 117.000 entre 1943 y 1947. La población de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (Zona Metropolitana) creció de alrededor de 1,5 millones de personas en 1914 a 3,4 millones en 1935, a 4,7 millones en 1947. Grandes cantidades de migrantes se instalaron en los suburbios obreros de la capital” (Rock, 1987: p. 235)²⁷. En los años que siguieron las migraciones continuaron su escalada, en 1947 casi 5 millones de personas habitaban el Gran Buenos Aires (GBA). Para el '60 ya eran 7 los millones de personas que vivían en el GBA. El censo de 1980 muestra que hasta esos años la población del conurbano no tuvo variaciones importantes, pero es a partir de ese momento que comienza una nueva escalada migratoria sobre este territorio, en 1991 el censo marca que casi 8 millones de personas residen esta parte de la provincia de Buenos Aires.

Actualmente el conurbano bonaerense contiene a poco menos de un cuarto²⁸ de la población de la Argentina, (casi 9 millones de personas) en el 1,2 % del territorio, tiene el parque industrial más grande, representando el 74,4% del total del empleo de la provincia de Buenos Aires y el 62,3% del valor total de su valor de producción (Auyero, 2001: p. 48). Al mismo tiempo numerosos estudios lo señala como la región más afectada por el proceso de desindustrialización y el correlativo aumento del desempleo.

El conurbano bonaerense presenta una de las situaciones más dramáticas respecto del desempleo y la informalización de las relaciones laborales. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Científicas del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, entre 1991 y 1995 ha habido un aumento del 300% en la cantidad de gente desempleada, esto se explica no sólo por la pérdida de los puestos de trabajo que significó el cierre de numerosas fábricas, sino también a que la población económicamente activa (PEA) tuvo un crecimiento muy superior

²⁷ Citado por Auyero J. (2001: p. 64)

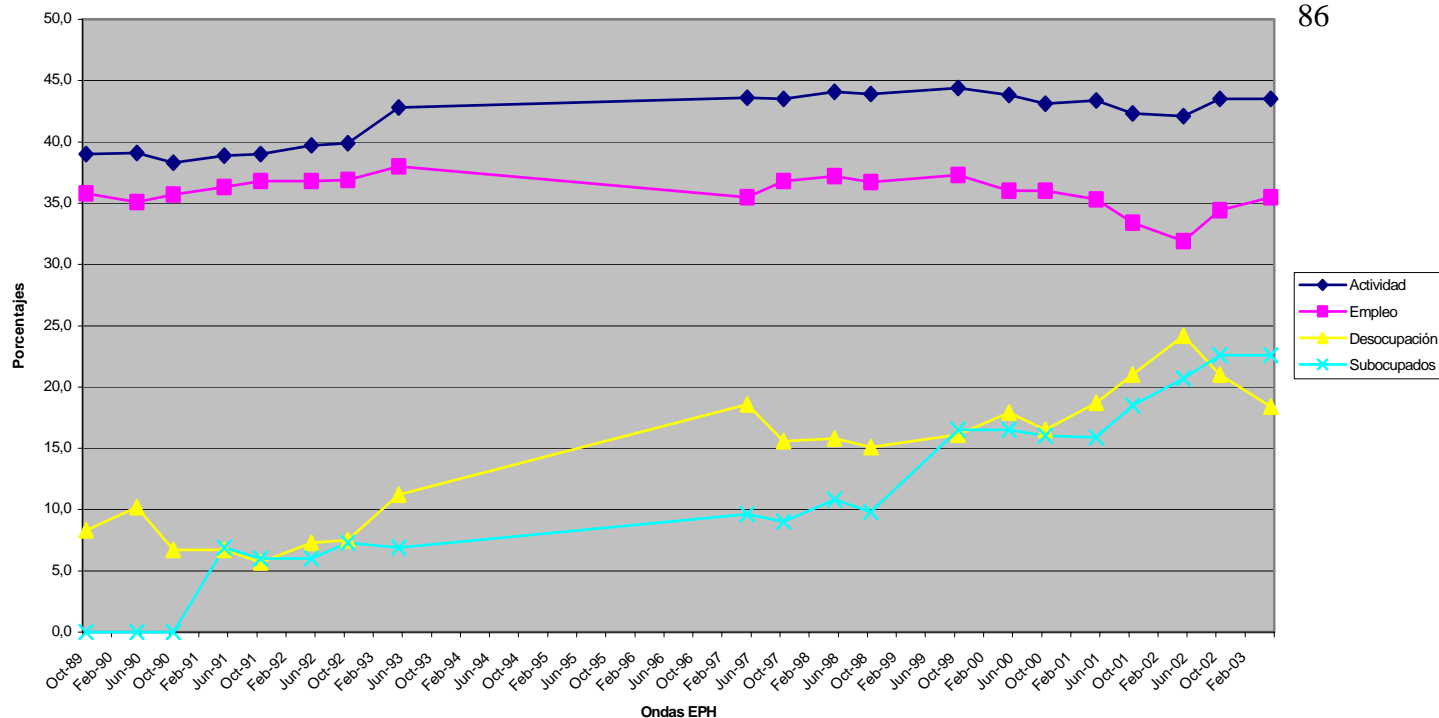
²⁸ Según el censo realizado en 2001 los partidos del conurbano sumaban 8.639.451 personas, cuando el total de la población Argentina en ese año era de 35.927.409 personas.

al que venía sucediendo años anteriores. Esto se debió, en gran medida, a que muchas mujeres y los varones más jóvenes comenzaron a buscar empleo, conforme a la baja del salario real que soportaron los hogares que se vine produciendo en la Argentina desde mediados de la década del '70 (Neffa, 1999). A esto también hay que sumarle que la industria más golpeada en este período fue la manufacturera, que era la que históricamente ocupaba del 25% de la población del conurbano. Para graficar esta situación sólo basta ver que el conurbano perdió 5.508 plantas industriales manufactureras sólo entre 1991 y 1995, lo que significó la eliminación de 200.000 puestos de trabajo (Auyero, 2001: p. 48). Esto afectó fundamentalmente a los grupos de menores ingresos, menor nivel educativo (fundamentalmente quienes no terminaron el secundario), menor calificación laboral y entre los más jóvenes (Jacinto, 2002).

Los niveles de desempleo alcanzaron niveles sin precedentes a partir de mediados de los '90 y la situación todavía continúa en nuestros días. A pesar de que el total de gente empleada no varió entre 1991 y 1995, lo que sí sucedió fue que los subempleados aumentaron en un 70%, hubo un crecimiento sostenido en el trabajo precario y clandestino (Neffa, 1999). Se expandió la cantidad de gente dispuesta a tomar cualquier tipo de trabajo, incluso aquellos que requieren escasas calificaciones o menor experiencia de la que esas personas poseen. La situación inestable del mercado de trabajo hace que incluso aquellos que tienen trabajo tengan incertidumbre respecto de su continuidad, lo que disminuyó el poder negociador de los trabajadores y sus ingresos. Y por supuesto, la informalización significa, también, la falta de protección mediante las instituciones de la seguridad social, lo que mina también las posibilidades de integración de gran parte de la población, lo que presenta grandes problemas estructurales en cuanto al desarrollo del país.

Haciendo una mirada a una pequeña línea histórica de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC podemos analizar las distintas situaciones por las que han pasado los distintos municipios de conurbano²⁹ respecto a la actividad económica, la tasas de empleo, desempleo y subempleo de los últimos años.

²⁹ No fue posible desagregar los municipios del primer cordón para todos los años que se presentan, lo que nos daría una información más cercana al Municipio de 3 de Febrero, por lo cual se decidió presentar la línea histórica de esta manera y poder compara en los años presentados.



Fuente: Elaboración propia según datos EPH-INDEC.

El gráfico nos permite dar cuenta que en términos generales la actividad económica mantuvo una tendencia ascendente, que no pudo absorber el desempleo, lo cual nos indica que el crecimiento de la actividad económica no demandó empleo al nivel que el mercado laboral lo preciso en esos años. De todos modos si bien el empleo tendió a bajar, no lo hizo en las mismas proporciones que creció el desempleo, lo cual nos muestra lo que comentábamos anteriormente, la demanda de empleo creció muy por encima de la capacidad del mercado. También en el gráfico se puede observar la preocupante suba del subempleo, que no incluye al trabajo informal, pero igual nos da una idea la degradación de la calidad del empleo que se generó en esos años.

5.2- Algunas características generales del Municipio de Tres de Febrero.

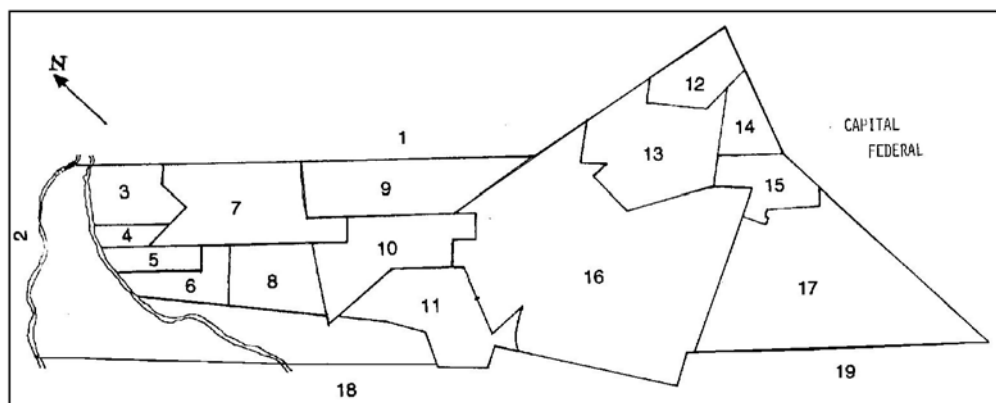
Tampoco Tres de Febrero escapa a la dinámica que se generó en el conurbano los últimos 30 años de historia. En la actualidad el paisaje que presenta el Partido se encuentra minado de pequeñas y medianas fábricas que dejaron de producir y trabajar, existen graves problemas de empleo (desempleo, subempleo y empleo informal), poco desarrollo del comercio y focos de pobreza y violencia. De todos modos su situación es mucho mejor que otros municipios del conurbano, incluso dentro del grupo que comparten el primer cordón. Gracias a su histórico desarrollo de infraestructura han podido amortiguar mejor la situación que el segundo cordón, donde las situaciones de pobreza y violencia son mucho más graves.

En la actualidad el Partido tiene una población de 336.467³⁰ personas, la variación relativa intercensal³¹ fue del -3,69%, presenta una densidad poblacional de 7.314,5 hab/Km²,

³⁰ Censo 2001

con 102.204 hogares. El Partido se encuentra asfaltado en su totalidad y en comparación con otros municipios del conurbano está muy sobre el promedio en términos de redes de agua y cloacas.

Mapa de localidades de Tres de Febrero:



Referencias: Localidades del Partido de Tres de Febrero.

- | | |
|----------------------------------|---------------------------|
| 1. Partido de General San Martín | 11. Palomar |
| 2. Partido de San Miguel | 12. Saenz Peña |
| 3. El Libertador | 13. Santos Lugares |
| 4. Churruca | 14. Villa Raffo |
| 5. 11 de Septiembre | 15. José Ingenieros |
| 6. Remedios de escalada | 16. Caseros |
| 7. Loma Hermosa | 17. Ciudadela |
| 8. Pablo Podesta | 18. Partido de Morón |
| 9. Villa Bosch | 19. Partido de la Matanza |
| 10. Martín Coronado | |

A continuación presentaremos información básica sociodemográfica a partir de datos que arroja el censo nacional de población y vivienda realizada por el INDEC en el año 2001:

1. Población	Total	Varones	Mujeres
Cantidad de habitantes	336.467	159.781	176.686
Participación en la Provincia (%)	2,4	2,4	2,5
Participación en el Conurbano (%)	3,9	3,8	4,0
Densidad (hab/ km2)	7314,5		

³¹ Diferencia entre población del Departamento en el censo 2001 y la del censo 1991, dividido por la población en el censo 1991 (INDEC 2002).

2. Grupo de Edad	Total	Varones	Mujeres
0-14 %	21,6	23,1	20,3
15-64 %	64,1	65,1	63,2
65 y más %	14,3	11,8	16,5

3. Población y hogares según tipo de vivienda		
Tipo de vivienda	% de hogares	% de población
Casa A *	67,53%	67,82%
Casa B *	3,77%	4,67%
Rancho *	0,23%	0,27%
Casilla *	1,82%	2,13%
Departamento *	25,88%	24,08%
Pieza en Inquilinato *	0,42%	0,32%
Pieza de Hotel o Pensión *	0,11%	0,07%
Local no construido para habitar *	0,24%	0,16%
Vivienda Móvil *	0,01%	0,00%

4. Hogares según servicio sanitario de la vivienda	
Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública	79,25%
Inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo	10,88%
Inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, etc.	5,57%
Inodoro sin descarga de agua o sin inodoro	4,30%

5. Hogares según calidad de los materiales de la vivienda	
Calidad de material I *	80,03%
Calidad de material II *	14,21%
Calidad de material III *	5,33%
Calidad de material IV *	0,43%

Fuente: Censos Nacionales de Población 01. Elaboración propia.

*** Referencias** (CENSO '01 INDEC, 2002):

- **Casa tipo A:** Vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común).
- **Casa tipo B:** La que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. El resto de las casas es considerado como casas de tipo A.
- **Rancho o casilla:** El rancho (propio de áreas rurales) tiene generalmente paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja. La casilla (propia de áreas urbanas) está habitualmente construida con materiales de baja calidad o desecho.
- **Departamento:** Vivienda con baño y cocina propios, en la que se entre por patios, zaguanes, ascensores, escaleras o pasillos interiores de uso común.
- **Casa de inquilinato:** Vivienda con salida independiente al exterior construida o remodelada deliberadamente para que tenga varios cuartos con salida a uno o más espacios de uso común. Algunas formas son conocidas como Conventillos. Cada casa de inquilinato era una única vivienda en cuyo interior se reconocían los hogares particulares que la habitaban.

- **Pensión u hotel:** Vivienda donde se alojan en forma permanente hogares particulares en calidad de pensionistas, bajo un régimen especial caracterizado por el pago mensual, quincenal o semanal de su alojamiento. Se incluyen en este grupo los hoteles o pensiones no turísticos con capacidad menor de quince habitaciones en la Capital Federal y menor de diez en las provincias.
- **Local no construido para habitación:** Lugar no destinado originariamente a vivienda pero que estaba habitado el día del relevamiento.
- **Vivienda Móvil:** Que puede trasportarse a distintos lugares (barco, vagón, casa rodante, etc.).
- **Calidad de material I:** La vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos (pisos, paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación.
- **Calidad de material II:** La vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de sus componentes (pisos, paredes, techos).
- **Calidad de material III:** La vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos sus componentes, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento.
- **Calidad de material IV:** La vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos.

Como vemos en los cuadros el Partido de Tres de Febrero cuenta con un muy alto porcentaje de viviendas en buenas condiciones de habitabilidad, casi el 95%, lo mismo ocurre con la conexión de viviendas a la red cloacal, comparándolo con otros partidos del conurbano es un porcentaje muy alto, casi el 80%, y la red pública de corriente agua alcanza al 88% de los hogares. Todo esto nos habla de la infraestructura con la que cuenta el municipio, y a partir de ella sus posibilidades de sobrellevar la crisis desde otro lugar en comparación con varios de los Partidos vecinos.

Tomando otras variables de desarrollo, como educación y salud, de nuevo este municipio se encuentra por sobre la media de los municipios del conurbano bonaerense. Si tomamos como indicador la de educación la tasa de analfabetismo³² (Cuadro 6) de los últimos dos censos nacionales y lo comparamos con el resto de los municipios del conurbano vamos a ver que la situación mejoró en el período intercensal 91-01, al igual que en el resto de la región, paso de un 1,6 a tener sólo 1,0.

³² Cociente entre las personas que no saben leer ni escribir de 10 años y más y el cociente del total de la población de 10 años y más. (Dirección provincial de estadística, Ministerio de Economía Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.)

**6. Tasa de analfabetismo por sexo de la población de 10 años y más.
Conurbano Bonaerense 1991 - 2001.**

Partidos del conurbano	1991			2001		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Almirante Brown	2,6	2,2	2,9	1,7	1,5	1,9
Avellaneda	1,7	1,5	1,9	1,0	0,9	1,2
Berazategui	2,5	2,2	2,8	1,6	1,5	1,8
Esteban Echeverría	2,8	2,6	3,0	1,7	1,6	1,9
Ezeiza	///	///	///	2,1	2,0	2,2
Florencio Varela	3,5	3,1	4,0	2,6	2,5	2,6
General San Martín	1,9	1,7	2,2	1,2	1,1	1,4
General Sarmiento*	3,0	2,8	3,2	///	///	///
Hurlingham*	///	///	///	1,1	0,9	1,3
Ituzaingo	///	///	///	0,9	0,8	1,1
José c. Paz*	///	///	///	2,3	2,2	2,4
La Matanza	2,7	2,3	3,1	1,8	1,6	2,0
Lanús	1,9	1,5	2,2	1,2	1,1	1,4
Lomas De Zamora	2,4	2,1	2,7	1,8	1,6	1,9
Malvinas Argentinas*	///	///	///	2,0	1,8	2,1
Merlo	2,7	2,6	2,8	1,8	1,7	1,9
Moreno	3,3	3,1	3,6	2,1	2,0	2,2
Morón*	1,5	1,2	1,7	0,9	0,7	1,0
Quilmes	2,4	2,2	2,5	1,6	1,5	1,7
San Fernando	2,4	2,2	2,6	1,6	1,6	1,7
San Isidro	1,0	0,8	1,3	0,8	0,7	0,8
San Miguel*	///	///	///	1,5	1,4	1,6
Tigre	2,7	2,4	3,1	1,7	1,7	1,7
Tres De Febrero	1,6	1,3	1,9	1,0	0,8	1,1
Vicente López	0,8	0,6	1,0	0,5	0,4	0,5

Fuente: Censos Nacionales de Población 01. Elaboración propia.

Otro indicador de peso es la tasa neta de escolarización³³, aquí también vamos encontrar que el municipio se encuentra relativamente bien ubicado con respecto al resto de los municipios, colocado dentro de los cinco primeros valores en los tres niveles de enseñanza (Cuadro 7). Estos dos indicadores nos muestran que Tres de Febrero cuenta con una población, por lo menos desde lo formal e institucional, de las más educadas del conurbano.

* El Partido de General Sarmiento cedió la totalidad de sus tierras a los siguientes partidos: José C. Paz, Malvinas Argentinas, Pilar y San Miguel. La superficie del Partido de Morón ha sido modificada, cedió sus tierras para la creación de los partidos de Hurlingham e Ituzaingó.

³³ Porcentaje de personas escolarizadas en cada nivel de enseñanza con edad escolar pertinente (E.G.B: 6 a 14 años, Polimodal: 15 a 18 años, Superior y Universitario: 19 a 29 años) con respecto al total de la población de ese grupo de edad.

7. Tasa neta de escolarización según nivel de enseñanza. Año 2001. En porcentaje sobre el total de la población.

Partidos del conurbano	EGB	Polimodal	Terciario y Universitario
Almirante Brown	94,1	53,7	13,6
Avellaneda	94,3	57,8	21,3
Berazategui	94,5	57,0	13,7
Esteban Echeverría	93,9	49,0	12,3
Ezeiza	93,4	46,7	8,0
Florencio Varela	93,3	46,3	7,4
General San Martín	94,0	55,9	19,3
Hurlingham	94,5	56,8	17,3
Ituzaingo	94,7	60,7	20,2
Jose c. Paz	93,5	48,5	9,4
La Matanza	93,7	51,7	12,9
Lanús	94,5	57,6	19,7
Lomas De Zamora	93,7	53,6	17,3
Malvinas Argentinas	94,0	51,9	9,9
Merlo	93,6	47,9	10,4
Moreno	93,4	50,1	9,9
Morón	94,9	64,9	27,4
Quilmes	93,9	53,4	17,2
San Fernando	94,2	53,4	14,5
San Isidro	94,5	67,6	31,9
San Miguel	94,1	53,7	16,7
Tigre	93,8	49,1	11,8
Tres De Febrero	94,4	60,9	21,4
Vicente López	95,1	71,4	35,3

Fuente: Censos Nacionales de Población 01. Elaboración propia.

Desde salud tomamos como indicador la cobertura de salud, es decir las personas que no están adheridos a una obra social (obligatoria para todas las personas que trabajan en relación de dependencia) ni tampoco están afiliados a un plan médico o mutual (voluntario). Este indicador también fue tomado del censo 2001, en estos últimos años este indicador sufrió importantes modificaciones, pero de todos modos nos permite hacer una comparación con el resto de los municipios del conurbano y ver que antes del estallido de la crisis Tres de Febrero contaba con uno de los valores menos acuciantes en lo que respecta a la cobertura de salud. Este indicador, que muestra valores más que preocupantes para la población del conurbano, más aún si consideramos que los datos son anteriores a la crisis, de todos modos nos vuelve a mostrar al municipio entre los más beneficiados, o dentro del grupo de los menos afectados.

8. Población sin cobertura en salud. Años 1991 y 2001. Partidos del conurbano Bonaerense.

Partidos del conurbano	Cobertura en salud			
	1991		2001	
	Población Total	Sin cobertura %	Población Total	Sin cobertura %
Almirante Brown	450.698	40,8	515.556	53,7
Avellaneda	344.991	30,7	328.980	42,3
Berazategui	244.929	39,5	287.913	55,5
Esteban Echeverría	275.793	44,7	243.974	55,0
Ezeiza	///	///	118.807	59,3
Florencio Varela	254.997	48,7	348.970	65,3
General San Martín	406.809	35,9	403.107	48,3
General Sarmiento	652.969	44,0	///	///
Hurlingham	///	///	172.245	48,3
Ituzaingo	///	///	158.121	46,5
José C. Paz	///	///	230.208	63,2
La Matanza	1.121.298	43,9	1.255.288	58,4
Lanús	468.561	34,2	453.082	45,6
Lomas de Zamora	574.330	37,4	591.345	51,3
Malvinas Argentinas	///	///	290.691	58,4
Merlo	390.858	45,5	469.985	61,0
Moreno	287.715	50,3	380.503	65,5
Morón	643.553	33,0	309.380	38,5
Quilmes	511.234	35,1	518.788	49,1
San Fernando	144.763	39,3	151.131	47,7
San Isidro	299.023	25,4	291.505	32,0
San Miguel	///	///	253.086	51,3
Tigre	257.922	43,9	301.223	54,8
Tres de Febrero	349.376	33,9	336.467	44,4
Vicente López	289.505	20,3	274.082	27,2

Fuente: Censos Nacionales de Población 01. Elaboración propia.

Por supuesto que también existe pobreza dentro del Partido. Los datos del Censo del '01 ahora nos ayudan muy poco, decíamos que esa información fue previa al estallido de la crisis y la situación en términos de ingreso se modificó mucho con la devaluación de la moneda. La Encuesta Permanente de Hogares actualmente no permite desagregar los datos de los aglomerados urbanos. Lo máximo que permitía hasta mayo '02 era la posibilidad de desagregar el conurbano de Buenos Aires, pero la participación del municipio en el conurbano es un poco menor del 4%, entonces esa información no sería lo suficientemente representativa de la situación.

Vamos a tomar la medición del NBI del censo '01, sólo para comparar con el resto de los municipios, teniendo siempre presente las importantes modificaciones que se produjeron después de 2002. En el cuadro 9, vemos que hasta el 2001 el Partido era uno de los cuatro con menos de dos cifras en su población con NBI, además de haber mejorado su situación respecto al censo anterior.

* Ver nota arriba.

9. Población con Necesidades básicas insatisfechas durante los años 1991 y 2001. Partidos del conurbano Bonaerense.

Partidos del conurbano	Población con NBI			
	1991		2001	
	Total	Con NBI %	Total	Con NBI %
Almirante Brown	447.805	20,0	512.517	19,3
Avellaneda	342.226	13,7	327.618	10,7
Berazategui	244.405	21,3	287.207	19,4
Esteban Echeverría	273.740	25,0	243.485	20,4
Ezeiza	///	///	116.006	26,1
Florencio Varela	254.514	31,0	346.223	30,4
General San Martín	404.072	14,3	400.718	13,0
General Sarmiento	648.268	24,3	///	///
Hurlingham	///	///	171.399	12,6
Ituzaingo	///	///	156.301	10,8
José C. Paz	///	///	229.241	26,7
La Matanza	1.117.319	21,6	1.251.595	20,0
Lanús	466.393	14,5	451.067	11,7
Lomas De Zamora	570.457	19,1	587.795	17,2
Malvinas Argentinas	///	///	289.798	22,9
Merlo	390.194	23,5	468.452	23,4
Moreno	286.922	26,4	379.370	26,0
Morón	637.307	12,3	305.687	7,7
Quilmes	508.114	21,0	516.404	17,6
San Fernando	143.450	23,0	150.008	16,1
San Isidro	297.392	10,2	289.889	8,3
San Miguel	///	///	251.299	18,2
Tigre	256.349	22,8	300.411	20,3
Tres De Febrero	348.343	10,7	334.889	8,7
Vicente López	287.154	4,7	272.072	4,8

Fuente: Censos Nacionales de Población 01. Elaboración propia.

Podemos decir entonces que en términos de desarrollo, por lo menos hasta el momento del censo 2001, Tres de Febrero era hasta entonces uno de los cinco Municipios del conurbano bonaerense con menos problemas en lo que se refiere infraestructura, salud, educación y pobreza.

Dejando de lado las variables de desarrollo, pasamos ahora a hacer una mirada al interior del gobierno municipal, para poder mostrar el contexto desde algunas cuestiones internas que me resultaron significativas, un breve recorrido por las historias y trayectorias de los principales actores de la gestión municipal, que nos permitan hacer una mirada más clara del panorama donde se insertó la conformación del CCM.

5.2.1- Algunas características del poder ejecutivo local.

El gobierno municipal es muy particular; como decíamos antes, el Intendente Hugo O. Curto lleva tres períodos consecutivos a cargo del poder ejecutivo municipal, y en los pasillos del edificio municipal ya se sabe que va en búsqueda del cuarto. El Intendente Curto no nació en Tres de febrero, sino que arribó de joven desde el Partido de Zavallía, una localidad próxima a Junín y Los Toldos, en la Provincia de Buenos Aires. A partir de su llegada a Villa Bosh, una localidad de Tres de Febrero, comienza una larga trayectoria de militancia sindical y política. Entre los años 1952 a 1963, trabaja en la fabrica textil "Lacial" y fue nombrado Delegado de Sección y, posteriormente, Secretario Adjunto de la comisión interna. En 1963 comienza a trabajar para la industria automotriz en la planta Fiat Concord Automóviles, Planta Palomar (hoy MPSA Peugeot-Citroën Argentina, mandatario de Peugeot Francia). El mismo año es elegido Delegado de la sección de "pintura". En 1965 comienza a formar parte de la Comisión Directiva del Gremio SITRAFIK que representaba los intereses profesionales de más de 4.500 obreros de la planta. En 1967 ocupó la Secretaría Adjunta del Gremio y en 1969 asumió la Secretaría General. Siendo Secretario General y junto con el resto de los miembros de la Comisión Directiva, plantearon y lograron la unión y fusión con la Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina (UOM). Por lo tanto, a partir de 1971 se convirtió en el Secretario General de la UOM seccional Caseros, y en 1975 es nombrado Secretario General de la regional San Martín (que agrupaba a las seccionales de los partidos de San Martín, Tres de Febrero y Vicente López) y de las 62 Organizaciones Peronistas de la misma regional. A partir de 1976 se lo reconoce como uno de los dirigentes gremiales que participaron en las luchas de los trabajadores contra la dictadura. En 1982 integra una comisión transitoria de la UOM nacional como Secretario de Actas.

Con la vuelta de la democracia en 1983 comienza el desarrollo de su carrera política dentro de la estructura del Partido Justicialista: es elegido presidente del Partido Justicialista del distrito. En ese mismo año, vuelve a ser elegido como Secretario General de UOM seccional Tres de Febrero y tesorero de la UOM a nivel nacional. En 1984 es elegido por el congreso federal de la CGT como uno de los Secretarios Adjuntos a nivel nacional, cargo que mantuvo hasta 1990. Durante su secretariado adjunto, formó parte del Congreso Nacional Justicialista y así logró su candidatura a diputado nacional que ganó en 1987. Un año después fue designado delegado en representación de los trabajadores argentinos en el foro internacional de ginebra OIT. En 1989 comenzó la campaña para ser Intendente de Tres de Febrero, consiguiéndolo en 1991 cuando completaba su mandato como diputado nacional.

Hasta el día de hoy en su gabinete de secretarios permanecen colaboradores del inicio de su gestión, algunos de los cuales también lo acompañaron en su recorrido sindical. Existe una base de colaboradores estables que fueron recorriendo el municipio por distintos puestos designados por el Intendente. Entre los pilares de su estructura estable aparece el Ing. Silvio Protti, Secretario de Industria y Comercio (en la actualidad la secretaría cambió de nombre a Secretaría de Desarrollo Económico), que es la persona de más alto rango municipal que participa en el CCM. Si bien en términos formales el CCM está presidido por el mismo Intendente, quien efectivamente lleva las reuniones adelante es el Secretario de Industria. En una página web no oficial del municipio, publicada por la Secretaría de Gobierno, se puede encontrar el recorrido de militancia de los personajes pilares de la gestión Curto. A modo de ejemplo, copiamos unos extractos referidos al Ing. Silvio Protti:

Ing. Silvio Protti Secretario de Desarrollo Económico

Trabaja desde los 17 años (instalaciones eléctricas, motores, etc.), durante doce años se desempeñó como docente titular en escuelas de enseñanza media (enseñando sobre máquinas y mediciones eléctricas).

Embarcado en Proyectos eléctricos, instalaciones y transporte, se destaca en el desarrollo de Instalaciones en energía solar, eólica y mini represas hidroeléctricas.

Empleado municipal entre el 78 al 82. Asesor del bloque Justicialista. Vuelve a la actividad municipal (87 al 89). Desde 1989 ocupa diversos cargos (director, subsecretario), en la actualidad es Secretario de Industria.

Presidente del Instituto de Promoción Económica (en esta institución participa: la Universidad de Tres de Febrero, la Cámara de Comercio e Industria, la Unión Industrial y representantes gremiales).

Cabe mencionar que desarrolla (desde el 89) en el municipio, toda la etapa en que se empieza la estructura municipal a promocionar la actividad económica. Dentro de esto: Cursos de Capacitación Empresarial.

Comercio exterior (el Municipio lleva realizado sesenta viajes al exterior, entre exposiciones Internacionales y misiones comerciales. Posibilitando el viaje de más de quinientos empresarios del Distrito).

Convenios con la región de Ivanovo de la federación Rusa.

Otras actividades:

Dirección de Empleo y Producción (toma la temática de los micro emprendimientos, donde se analizan proyectos, se hacen gestiones crediticias para micro empresas. Se organizan exposiciones locales y se cuenta con una bolsa de empleo).

Dirección de Ecología y medio Ambiente (se ocupa de controlar del medio ambiente, forestación. Por aplicación de nuevas leyes provinciales, analizan los impactos que producen distintos emprendimientos).

Dirección de Industria (controla el funcionamiento de las industrias, desde el punto de vista electro mecánico, certificados de habilitación municipal, etc).

Dirección de Saneamiento (control y funcionamiento de las industrias, molestias que ocasionan, etc.).

Dirección de Comercio Exterior (promociona comercio exterior en las Empresas del Distrito y encargada de organizar misiones comerciales y ferias internacionales).

Uno de sus objetivos primordiales es continuar promoviendo la Industria del Municipio en el país y en el exterior a través de las actividades que se realizan, abogando por la implementación de sistemas de calidad, asociaciones de capacitación empresarial, y el cuidado del medio ambiente.

Es militante del Peronismo desde siempre y convencido de su vocación, acompañó a Hugo Omar Curto en la campaña electoral que lo llevó a éste a la Intendencia Municipal, quien lo designa en 1989 director De Recaudaciones hasta diciembre de 1991, fecha en la que pasó a ocupar su actual cargo de Secretario de Industria, cargo en el que aún se desempeña

(<http://www.tresdefebrero.com.ar/municipalidad/ejecutivo/mochi.html>)

Dentro de esta misma página, también aparecen caracterizados otros colaboradores y funcionarios. Aquí presentaré algunos de los personajes históricos y más significativos en la gestión Curto. El primero de ellos, Sr. Manzur, ya no forma parte del cuerpo de secretarios, pero fue una de las personas más importante en lo que respecta a la política social local. Por varios años, fue responsable de la entrega de las bolsas de alimentos que distribuye el municipio (de hecho en las entrevistas se lo mencionó como una persona “que se encarga de la distribución de la mercadería”). El segundo es el actual Secretario de Salud Pública, el Dr.

Jorge Collia, el más antiguo Secretario que participa del gobierno municipal. Formó parte del gobierno del Intendente anterior en el mismo puesto y es una de las personas con mayor reputación, después del intendente. Por último, se presenta a uno de los colaboradores más cercanos al Intendente, Abelardo Chaves, que desde 1991 hasta el año pasado fue Secretario de Gobierno y por estos días ocupa la Secretaría de Cultura, Educación y Deportes, uno de los espacios que más se están promocionando en la gestión de Hugo Curto, sobre todo el deporte (por ejemplo, en estos últimos dos años se inauguraron 3 centros deportivos Municipales de gran envergadura).

Sr. Manzur: (Ex secretario de Promoción Social hasta 2004)

52 años casado con María Eva Castro, dos hijos Verónica de 21 años y Aníbal de 17. Vive en Caseros, cursó sus estudios primarios y secundarios en la Capital Federal.

Comenzó su militancia peronista alrededor del año 1960 cuando recién tenía 14 años, con un dirigente histórico del Peronismo Sebastián Brorro, participó de la Juventud Peronista de la República Argentina.

Luego a partir del año 1966 estuvo militando en el sur argentino -en Comodoro Rivadavia- con Ramón Lorenzo, elegido Senador Justicialista en el año 1973.

Se trasladó a Tres de Febrero en el año 1973, continuando su militancia política en Ciudadela, en el barrio Ejército de los Andes. En 1983 fue elegido Secretario Adjunto del Consejo de Partido Justicialista presidido por el compañero Hugo Curto; etapa de la que guarda un gran recuerdo ya que en ella se compró la actual Casa Justicialista donde se instaló la Sede Central del Partido.

En 1985 comienza a trabajar por el proyecto Menem Presidente fundando la Casa Menem y así llegó en 1989 a ser elegido Concejal del Partido Justicialista hasta 1993.

Luego Secretario de Industria en el Gobierno del Intendente Hugo Curto y a partir del año 1996 se desempeña hasta la fecha como Secretario de Promoción Social integrando el gabinete del Intendente Hugo Curto.

(<http://www.tresdefebrero.com.ar/municipalidad/ejecutivo/manzzur.html>)

Dr. Jorge Collia (Secretario de Salud pública desde la gestión del Intendente Lic. Mangas):

El Dr. Jorge Collia es porteño de nacimiento y Bonaerense por adopción, de lo cual se siente muy orgulloso.

Estudió de medicina en la Universidad Nacional de la Plata, ámbito que eligió por su ambiente "pueblerino". De allí egresó, y abrió su primer consultorio en Caseros, hace ya 23 años y todavía sigue atendiendo en el distrito.

Siendo muy joven, ingresó en la Municipalidad de Tres de Febrero como médico de guardia primero, para pasar a ocupar, con el tiempo, distintos cargos ejecutivos: fue Director de Atención Médica, Director de Saneamiento, Director Médico de la Obra Social de la Municipalidad de Tres de Febrero, Subsecretario de Acción Social, Concejal por el Partido Justicialista, en el que comenzó a militar también desde muy joven, hasta llegar a su cargo actual de Secretario de Salud Pública, al que llega por tercera vez.

Hombre con muchas inquietudes, gustó siempre de la poesía, llegando a recibir un premio por sus trabajos poéticos, amante de la lectura y el arte, encaró su profesión con visión antropológica, entonces decidió dedicarse al sanitarismo.

No conforme con su desarrollo Médico, decide incursionar en el periodismo, sobre todo en el rubro documental, creando NUESTRO BIEN ESTAR, un programa de televisión por cable, que fue premiado por ATC, recibió el premio NEGRITO MANUEL, el premio MS&DHOME, y que le valió también la nominación para el premio mayor de la televisión argentina, el MARTIN FIERRO.

Su profundo sentido de la vida y su pasión por lo que la naturaleza nos brinda, interpretando sus valores, y en una cosmovisión del ser humano, se acercó a la naturaleza y a los productos naturales. Perteneció a la Cámara de la Actividad Frutihortícola, a FENAHOMFRA, y a la FUNDACION PRO-SUR, las cuales son entidades ligadas rotundamente al hacer Frutihortícola. Con este mismo criterio, colabora en el programa agrícola PRODUCIR PARA CRECER, realiza sus micros radiales: RECOMENDACIONES PARA SU BIENESTAR y es columnista de la sección agropecuaria del periódico El Cronista Comercial.

Jorge Collia se considera a sí mismo un peronista como base de sus ideas, amante de la libertad y de la convivencia democrática, por su creencia en Dios y en el Hombre.

(<http://www.tresdefebrero.com.ar/municipalidad/ejecutivo/collia.html>)

Abelardo Chaves: Secretario de cultura, educación y deportes (Hasta 2004 Secretario de Gobierno)

Nació un 16 de febrero en Martín Coronado (San Lorenzo y Panamá). Le dicen Pocho, hincha del Club Atlético River Plate.

Casado, tiene 7 hijos y 6 nietos. Cursó sus estudios en la Escuela estatal N° 21 de Martín Coronado de la cual es actualmente padrino.

Atento y preocupado por los problemas de la gente, desde muy joven ha desarrollado una serie de actividades en pos de la justicia social, aceptado como emergente de entre los jóvenes de su generación, al formar la Juventud Peronista, Unidad Básica de Aristóbulo Fermín Cardozo es reconocido en todo el distrito por la comunidad política, por su entrega y pasión a la causa de los humildes.

Cumplió día tras día su deber como agente municipal (desde hace 25 años) e integró el Consejo Directivo del Sindicato de Trabajadores Municipales de Tres de Febrero; por lo que fue invitado a integrar las 62 Organizaciones Peronistas, Regional San Martín.

Es elegido Concejal ocupando la banca, en el período 1983/1987. Luego asume la Dirección de Acción Social, desplegando acciones inherentes al área que matiza recordando antiguas anécdotas de su niñez cuando ayudaba a su Padre Tomás en la lechería de Coronado, en el reparto diario a bordo de un carro lechero.

En estrecha concordancia con el dirigente del sindicato metalúrgico Hugo Omar Curto acompaña a éste en la contienda electoral de 1987 y ganan las elecciones, donde Curto ingresa al Congreso como Diputado Nacional. Al terminar su mandato, Pocho despliega su accionar en todo el Distrito convocando a todos con la consigna, (Curto Intendente, Duhalde Gobernador), y se ganan las elecciones. En 1991 y a partir de entonces lo acompaña con el cargo de Secretario de Gobierno al Intendente Curto, siendo responsable de las áreas de: Ciencia y Técnica, relaciones de gobierno, deportes, turismo, documentación, inspección general, tránsito, legales y cultura y educación.

Como activo militante, es la persona mas cercana al Intendente Curto y sigue como el primer día coordinando a través de la Agrupación Unidad Peronista a un nutrido grupo de militantes. Está cumpliendo el segundo mandato constitucional como Secretario de Gobierno, constituyendo el único caso en la historia del Municipio que desempeña éste en forma ininterrumpida durante 6 años.

Es fundador, con el cargo de secretario del "Centro Tradicionalista D. Juan Manuel de Rosas" entusiasta, precursor de la riqueza del acervo criollo, el trabajo de los paisanos, su indumentaria, su caballo; que orgulloso luce en los desfiles patrios con el recazo corto a la usanza surera bonaerense federal; botas, bombachas, corralera y sombrero negro, con pañuelo al cuello rojo punzó; rastra y facón con detalles de alpaca.

(<http://www.tresdefebrero.com.ar/municipalidad/ejecutivo/chaves.html>)

Estos párrafos, tomados de la página publicada por gente cercana al Secretario de Cultura, Educación y Deportes, Abelardo Chávez (Ex Secretario de gobierno), muestran como

son las relaciones que se establecen al interior del municipio, particularmente en la gestión del actual Intendente.

Las relaciones interpersonales, tanto al interior como al exterior del municipio, se presentan de una manera muy íntima. Por ejemplo, una de las actividades diarias del Intendente Curto, desde el inicio de su gestión, es recibir a cualquier vecino a partir de las 5hs. de la mañana hasta las 8hs., para tratar cualquier tipo de inconveniente cara a cara y sin intermediarios. Es común encontrar en el hall de las oficinas de la Intendencia personas esperando encontrarse con él o con alguno de sus colaboradores de la secretaría, fundamentalmente con la secretaria privada, María Eva. Ella es quien se encarga actualmente de la asistencia social más directa, atendiendo los pedidos de medicamentos, sillas de ruedas, camas, subsidios, condonaciones de deuda, etc.

Este tipo de relaciones también aparecen en la conformación del CCM -ya veremos más adelante cómo la mayoría de los líderes de organizaciones y los funcionarios del gobierno reproducen y sostienen en el tiempo este tipo de relaciones-. Estas relaciones le permiten al gobierno tener un nivel de información que atraviesa todos los frentes del municipio.

Pareciera que el gobierno local establece un modelo de gestión centralizado mediante el cual las políticas se planifican y se ejecutan directamente desde el núcleo central conformado por el Intendente y el grupo de secretarios que gozan de su confianza. Se busca el logro de resultados, evitando el exceso de internismo (lo que no quiere decir que se logre), se prioriza “el hacer” por sobre “el cómo hacer”. Este modelo de gestión se encuentra en las antípodas de lo que pretende el espíritu del PJJHD, que pretende un modelo de gestión asociada en el que la planificación y la ejecución de políticas contemplen la participación de las organizaciones sociales y de todos los actores locales.

6- Características generales del CCM de Tres de Febrero.

En el inicio del capítulo anterior decíamos que en el Partido existen graves problemas de empleo. Esta es una debilidad que comparte con casi la totalidad del conurbano, tal como se refleja en la cantidad de planes sociales entregados. Sólo la provincia de Buenos Aires agrupó en su momento el 37,2%³⁴ de la totalidad de los PJJHD que se entregaron en el país. Para Mayo de 2004, el municipio contaba con 12.823 beneficiarios de plan y en el momento de mayor expansión de los planes, con casi 18.500.

Los problemas de empleo son muy importantes, como en el resto del conurbano, y la infraestructura lograda a través de la historia no puede hacer mucho para solucionar esta situación, a lo sumo permite amortiguar la situación de pobreza un poco más, por la posibilidad de contar con ciertos servicios básicos más accesibles, como por ejemplo en lo que se refiere al acceso al agua potable, electricidad (aunque sea “colgándose”), transporte público -que permite la comunicación y traslado a la ciudad Capital y otros centros urbanos-, la posibilidad de contar con hospitales públicos de alta complejidad y salitas de atención primaria en todos los barrios. También la gran extensión de la educación gratuita, desde escuelas hasta una universidad nacional con tres sedes, permiten una contención social que otros Municipios no pueden brindar. El acceso a estos servicios y posibilidades vuelven a la pobreza, en términos de ingreso, menos extrema que otros lugares, como en el caso del segundo cordón del conurbano en el que existen grandes espacios con un mayor grado de segregación territorial.

Como puede verse en el cuadro 10, Tres de Febrero no es el municipio con mayor entrega de planes en el conurbano, ni el que menos. Está por debajo del promedio de los planes entregados. Cada cien personas del municipio un poco menos de cuatro personas son beneficiarias de un plan. Para el total del conurbano el promedio es de casi cinco personas beneficiarias. Su proporción lo sigue colocando dentro de los cinco municipios con menos problemas, y se encuentra muy lejos de los casi 9% del Partido de Florencio Varela, que cuenta con la mayor cantidad de planes entregados.

³⁴ Según datos del ministerio de trabajo y seguridad social para Mayo de 2004, la provincia de Buenos Aires agrupaba el 36,87% del total del país.

10. Beneficiarios del PJJHD por Municipios

Municipios	Población	Cantidad de Beneficiarios	Porcentaje de población que recibe planes
Almirante Brown	515.556	26.792	5,2
Avellaneda	328.980	19.918	6,0
Berazategui	287.913	14.940	5,2
Esteban Echeverría	243.974	12.355	5,1
Ezeiza	118.807	7.879	6,6
Florencio Varela	348.970	30.731	8,8
Hurlingham	172.245	7.799	4,5
Ituzaingo	158.121	6.061	3,9
José c. Paz	230.208	16.470	7,1
La Matanza	1.255.288	78.239	6,2
Lanús	453.082	21.377	4,7
Lomas de Zamora	591.345	37.740	6,4
Malvinas argentinas	290.691	19.692	6,8
Merlo	469.985	38.469	8,2
Moreno	380.503	29.336	7,7
Morón	309.380	9.181	3,0
Quilmes	518.788	35.981	7,0
San Fernando	151.131	3.973	2,6
San Isidro	291.505	6.010	2,1
San Martín	403.107	23.262	5,8
San Miguel	253.086	10.684	4,2
Tigre	301.223	13.046	4,3
Tres de Febrero	336.467	12.823	3,8
Vicente López	274.082	3.085	1,1
Total conurbano	8.684.437	411.838	4,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005) y censo '01.

En este contexto, se conformó el Consejo Consultivo Municipal, con una imagen muy fuerte del Intendente, con colaboradores muy leales en un Partido con un desarrollo estructural por encima de la media de los Municipios vecinos y con una pobreza extrema enmarcada en “bolsones” bien identificados (Barrio Ejército de los Andes, conocido comúnmente como “Fuerte Apache”, la Villa Carlos Gardel, conocida por sus altos niveles de violencia, y asentamientos más nuevos en las localidades que limitan con el Partido de San Miguel).

El CCM de Tres de Febrero fue uno de los primeros en conformarse en el conurbano. Según cuentan sus colaboradores, el Intendente se mostró muy interesado en dar una rápida respuesta a esta política. Es más, el CCM es presidido por el mismo Intendente Hugo Curto, aunque de manera nominal (su participación se limitó a dos reuniones, y, según dicen los entrevistados, fueron más bien formales). Quienes llevan adelante las reuniones en nombre del municipio son el Secretario de Industria (ahora secretaria de desarrollo económico), el ingeniero Silvio Protti y el Director General de Empleo el señor Luciano Lucchetti, dos figuras fuertes al interior del municipio. También participaron en las primeras reuniones algunos concejales representantes de todos los partidos políticos pero, al igual que el intendente, la mayoría sólo participó de las primeras reuniones.

Por el lado de la sociedad civil, las organizaciones que participaron de manera permanente, en su mayoría, se formaron en los últimos 15 años. Fueron muy pocas las organizaciones históricas del partido que se acercaron a participar, y también duraron muy poco, dejaron de acercarse en las primeras reuniones. Las organizaciones que participaron regularmente en las reuniones del CCM fueron siete, de las cuales sólo una no cuenta entre sus participantes con algún colaborador (empleado o no) del municipio o el Consejo Deliberante. En la lista de participantes de la primera reunión, también se encontraban representantes de las religiones Católica, Islámica y Judía, pero estas tampoco formaron parte de las reuniones de manera regular, de hecho las organizaciones Islámica y Judía no participaron de ninguna reunión, y la representante del Obispado de San Martín sólo se acercó a una reunión. En conversaciones telefónicas con los referentes de estas organizaciones, admitieron que no participaron en el CCM, y que sus nombres aparecían en la lista con su consentimiento por pedido de colaboradores del intendente. Todos alegaron que era una práctica habitual que el Intendente les solicitara su colaboración para distintas actividades: “nos conviene a los dos, a ellos porque en sus actividades participan las tres religiones más importantes y a nosotros porque sabemos que después podemos acercarnos al municipio cuando lo necesitamos” -me comentaba un líder del Centro Cultural Hebreo del Palomar.

El trabajo de campo consistió en entrevistar a los actores que tuvieron una participación más frecuente en las reuniones, y dejar de lado a quienes sólo tuvieron una participación esporádica, porque poco podrían aportar a la comprensión de la lógica interna del Consejo, las relaciones que se establecieron al interior y su dinámica de trabajo. A continuación, pasaremos a presentar a los distintos participantes del CCM.

6.1- Presentación de las organizaciones participantes del CCM³⁵:

6.1.1- Agrupación Superación e Integración de padres y amigos de discapacitados de 3 de febrero.

La casita de A.S.I., como la conocen los que participan de ella, es una organización que se dedica a la integración de chicos discapacitados. Nació en 1990 a partir de unas reuniones que mantuvieron algunos padres de niños con síndrome de down de la localidad de Caseros. A partir de esas reuniones se acercaron otros padres de niños con otras patologías, mayoritariamente motrices, y comenzaron a realizar actividades destinadas a la integración de los niños con discapacidad.

Bueno, esto nació..., en realidad **esto tiene dos etapas**, la primera acá se creó en el año '91 o '90, en realidad en el '90 **la primera asociación de síndrome de down de 3 de febrero**, que teníamos una asociación directa con ASDRA que es la Asociación Argentina, porque nosotros nos veníamos reuniendo los primeros sábados de cada mes los padres de los chicos síndrome down nada más... [...] se iba pasando la voz, **empezaron a aparecer los padres de chicos con otras patologías**, y nos decían “no podemos participar nosotros también”, y bue, entonces se fue ampliando, hasta que nació esto que es A.S.I., que llamamos también a personas con discapacidades motoras a participar.

³⁵ Siguiendo las convenciones propias de las Ciencias Sociales, en especial la sociología, los nombres de los líderes de las organizaciones han sido deliberadamente alterados para preservar el anonimato de los protagonistas.

Entonces ya después se amplió, ya no eran sólo los padres sino que también era los discapacitados, entonces hicimos otra institución que después la fusionamos. (ASI).

La persona entrevistada fue su presidenta, Silvia Gomez. Uno de sus hijos padece el síndrome de down y es una de las fundadoras de la Agrupación A.S.I. También es una militante activa de los intereses de los discapacitados en Tres de Febrero, lo que la llevó a ocupar un cargo en el municipio y a formar parte en la actualidad de la Dirección del discapacitado.

La principal actividad de la asociación es brindar asesoramiento a los padres de los chicos en distintos temas, que van desde el asesoramiento en tratamientos especiales, vacantes en escuelas especiales, hasta la búsqueda de distintos subsidios por parte de alguno de los Estados. Además, también se realizan distintos tipos de actividades y talleres para los chicos, fundamentalmente capacitaciones y recreación.

“...primero con el tema de las reuniones y de las conferencias, las charlas con médicos, abogados, que se yo... [...] asesoramiento para los padres.

[...] (después) ...se empezó con ese tipo de actividades, actividades de grupo, grupos de recreación, salidas y poco a poco se fueron incrementando, no sólo la gente, sino también las actividades, me entendés, ahora tenemos muchísimos talleres. Siempre el objetivo principal de esta institución es el arte y la recreación, nosotros apostamos ahí, un poco para no interferir con las escuelas, no es cierto, las escuelas ya tienen sus actividades entonces..., [...] lo que nosotros trabajamos es el arte y la recreación, entonces nosotros acá tenemos taller de teatro, de danza, de danzas caribeñas, computación, grupos de jóvenes, grupos terapéuticos de jóvenes y de adultos, apuntamos para ese lado. (ASI).

Según las demás organizaciones visitadas, “la casita de A.S.I” es una de las organizaciones más presente en las reuniones del CCM y goza del respeto y el reconocimiento por su trayectoria y compromiso.

La casita se encuentra a unas cinco cuerdas de la municipalidad, sus paredes están decoradas con información de las actividades de la organización, que a esta altura ya ha superado la integración de niños discapacitados como actividad única. Además ofrece clases de yoga para las vecinas, clases de tae-kwondo para chicos que no están afectados por el síndrome, entre otras actividades.

En sus paredes también pueden verse fotos del Intendente en la inauguración de la casa junto a una carta que Silvia le escribió en agradecimiento por el alquiler del local que se encuentra a cargo del municipio, gracias a una gestión directa del Intendente. Su presidenta mantiene una relación muy estrecha con el municipio, además de ser empleada municipal, es un nodo de distribución de bolsas de comida que entrega la secretaria de Promoción Social. Entregan 250 bolsas a las familias que considera más necesitadas entre los parientes de los discapacitados y otros vecinos.

6.1.2- Unión Vecinal Villa Pinal

La Unión Vecinal Villa Pinal (UVVP), es una agrupación de vecinos que se sitúa alrededor de la Plaza Pinal, uno de los barrios más al norte de Ciudadela, casi en el límite con

Caseros. Creada a mediados de los noventa, tuvo en su historia problemas para mantener a sus autoridades, lo que la volvió inestable en su organización interna y sus actividades.

La finalidad de la Unión Vecinal es muy vaga y amplia. Según las palabras de su presidenta fue creada para “ayudar al vecino”. Esta imprecisión en su definición no le permitió mantener una línea de acción, cada persona que ocupaba el cargo de presidente de la Comisión Directiva modificaba las actividades según sus preocupaciones y posibilidades.

Hasta el momento de mi visita, la presidenta era Marcela Caradajian (faltaba poco para que se produjera un cambio de autoridades, todo indicaba que Marcela seguiría conduciendo la organización, pero según me había comentado estaba muy desilusionada). Marcela es una mujer con mucho recorrido en organizaciones del barrio, participó en el Centro de Almaceneros de Caseros, la agrupación Gente de Tango, la Liga de Amas de Casa, formó parte de un grupo de organizaciones que intentó crear el Centro de Organizaciones no gubernamentales de Tres de Febrero. Pero, fundamentalmente, lo que caracteriza a Marcela es haber participado activamente en la política local, es militante peronista de años y fue secretaria de un Concejal durante cuatro años. Fue muy activa en el “trabajo político” para las elecciones que llevaron a Hugo Curto a la intendencia, participó en la Agrupación de Agrupaciones Peronistas de Tres de Febrero, el organismo que nuclea a todas las agrupaciones justicialistas del partido y que preside el intendente Hugo Curto. Es una persona muy frontal y que pareciera decir siempre lo que piensa sin importar mucho quien la está escuchando.

El local donde se desarrollan las actividades de la asociación parece un viejo local comercial o político con muy poco espacio, y está ubicado a ocho cuadras del municipio. Su fachada es una antigua vidriera con el logo de la organización pintada a mano. En el vidrio pueden verse las actividades que se ofrecen, tales como: exención de impuestos, trámites de moratorias, asesoramiento legal, asesoramiento psicológico, apoyo escolar, etc. Además, se publicitan actividades de otras organizaciones y del municipio, principalmente culturales. En las paredes se pueden ver fotos de un acto político en la plaza de Villa Pinerol donde Marcela ofició de oradora y en el que se encontraban varios de sus compañeros de militancia, un concejal justicialista que fue su pareja y el padre de sus hijas, entre otros militantes sociales de la zona.

En una esquina interna del local se encuentra un gran busto de yeso de la Madre Teresa de Calcuta que un artista del barrio donó para que Marcela lo coloque en la plaza, pero al parecer encontró mucha resistencia porque a otros vecinos les parece que el busto no es lo bonito que hubiesen querido y ha quedado en la organización hasta que logre llevarlo a la plaza. En las paredes también pueden verse fotos de Evita y estampillas de la Virgen.

En el local siempre se lo puede encontrar a Julio Barrios, un compañero de militancia de años, según él mismo una de las personas que más sabe del “trabajo político” cuando llegan las elecciones. También me contó que conoce a muchos de los funcionarios del municipio, que tiene buena relación con el director de empleo y que si quiere puede hablar con Curto de lo que sea. De todos modos, es Marcela la que va y viene del local al municipio o a “otras” unidades básicas, ella es la que se encarga de las relaciones públicas y de darle un rumbo a la asociación que para ellos recién empieza.

En este momento, la organización asume en forma implícita la función de intermediar entre los vecinos y el municipio. Marcela lo explica así:

“...en este momento estamos acá, le **ofrecemos a los vecinos eximiciones de impuestos**, esa no es nuestra intención, nosotros nos propusimos escuchar al vecino, ayudarlo al vecino, poner una psicóloga que no cobre, tenemos una abogada que no cobra que hace consultas gratuitas, todo lo que hacemos lo queremos hacer sin que el vecino tenga que gastar, nuestra intención era hacer socio al vecino, \$2 por mes para poder mantener la institución, pero el ideal era no pedirle nada al vecino y hacerles favores al vecino sin que sea socio buscando un lugar una casa para darle más cosas al vecino... “(Unión VVP).

Marcela participó de manera más activa en los inicios del CCM, en los últimos tiempos se alejó por varios motivos, fundamentalmente porque creía que sus reclamos no eran escuchados y no era tenida en cuenta por los representantes del gobierno local en el CCM. Ella había pedido que le otorgaran personas beneficiarias del PJJHD para realizar algunas actividades para la manutención del barrio y la plaza donde se desarrollan las tareas de la organización.

6.1.3- Asociación Volveré y Seré Millones. Hogar de tránsito para mujeres víctimas de violencia familiar y madres solteras.

Esta organización nació en 1992 tras una reunión de un grupo de señoras que decidieron trabajar la problemática de la violencia familiar, a la que después sumaron el problema de las madres solteras. Sus fundadoras, las hermanas Maria Teresa y María Marta Bertolotto, son a su vez presidenta y vicepresidenta de la organización. María Marta está casada con el ex senador por la provincia de La Rioja Dr. Bazán, el senador más joven de Perón en los años '50. Ana María Bertolotto es, además, la encargada del Consejo Municipal de la Mujer (*ad honorem* según dijo en la entrevista).

El local de la asociación es el más alejado del edificio municipal. Es más, es la única organización que está fuera de las localidades de Caseros o Ciudadela. Se ubican en Villa Raffo, a unos veinte minutos del municipio. Al igual que las otras organizaciones también tienen sus paredes decoradas con fotos de sus actividades. Algunas de ellas fueron tomadas durante un reparto de juguetes del día del niño en un Hogar de un barrio pobre del municipio. Pero como algo distintivo en sus paredes también están los certificados de los cursos para la prevención de la violencia que realizaron las líderes de la organización, muchos de ellos expedidos por la Universidad Católica Argentina.

La asociación funciona en una vieja casa donada por una de las fundadoras. En ella hay habitaciones para mujeres participantes de relaciones violentas, con pocas camas. La intención es brindar una solución rápida y transitoria a mujeres que decidieron dejar la situación de violencia y no tienen dónde ir.

Además realizan actividades de contención. Tiene un pequeño taller donde cosen ropa para los bebés y con eso intentan que las que participan puedan tener un ingreso adicional a los planes sociales.

Esta organización, al igual que las anteriores, también es distribuidora de bolsas de comida que manda el municipio. Las bolsas son entregadas a madres solteras.

Ana María participa activamente del CCM, en carácter de responsable del Consejo Municipal de la Mujer y no por la Asociación, pero a las reuniones llevaba también las

problemáticas de su organización. Además, en el local hacen su contraprestación mujeres beneficiarias del PJJHD.

“...formamos un taller, un pequeño taller, que les servía a las personas maltratadas y las mamás solteras como una terapia porque ellas al trabajar ellas distraían su problemática con eso y al mismo tiempo las ayudaba, porque ellas podía hacer el trabajo de saber como manejar su bebé, con que vestirlos, cómo confeccionar su ropita, bueno y entonces así comenzamos y las chicas que venían a hacerse atender..., nosotros tenemos una cartelera donde ponemos toda la problemática que se atiende y las chicas se interesaban en eso y empezaron a aprender a hacer juguetes, a hacer ropita para los bebés, que nosotros enseñábamos, y muchas tuvieron de allí su propio sueldito, porque ellas después cuando ya estaban libres y su bebé creció, hacían ese trabajo en sus horas libres y los vendían y les servía para ellas, fuera de la institución”. (*Asociación Volveré y seré millones*).

6.1.4- Liga de Amas de Casa regional Tres de Febrero.

La liga de Amas de Casa nació en la Argentina en 1956 a partir de una reunión de un grupo de mujeres que se plantearon crear una organización sin fines de Lucro que “agrupara a todas las amas de casa del país y que tuviera como meta dar respuesta a los problemas de la familia” (Ver: www.ligadeamasdecasa.com.ar/index1.html). En la actualidad es una organización que tiene representaciones en otros países del mundo y su presidenta mundial e iberoamericana es Ángela Palermo “Lita” de Lazzari. La regional de Tres de Febrero se creó en 1995 y realiza sus actividades en la Unión Vecinal de Socorros Mutuos de Ciudadela, otra organización con muchos años en la zona. En 2001 ampliaron su radio de acción, y comenzaron a ofrecer sus actividades y servicios también en Caseros en las instalaciones de otra organización, “Gente de Tango”, a una cuadra del palacio municipal. Allí realicé mi visita y entrevisté a Graciela Monte, la encargada de las actividades de la Liga en Caseros. El local tiene el aspecto de una antigua “boite”, se llega por una escalera angosta a un primer piso y ahí se encuentra una pista de baile, un escenario y una barra de tragos. Las paredes están pintadas de negro, hay equipos de musicalización y luces. El espacio que utilizan son las mesas del costado de la pista, a las que acercan a las ventanas y abren las cortinas negras para poder iluminar un poco el ambiente oscuro. Ahí es donde atienden a personas que las consultan acerca cómo realizar sus compras de manera más conveniente, venden medicamentos genéricos y realizan distintos cursos como tejido, yoga, cocina, entre otros.

La Liga de Amas de Casa es la única organización del CCM, hasta el momento, en la que ninguna de sus participantes es empleada municipal. Sin embargo, tienen muy buena relación con la Concejala Liliana Di Pietro (ver Asociación de Fomento y Vecinal Barrio Evita) y con Marcela Caradajian (Ver Unión Vecinal Villa Pinal). La Concejala Liliana Di Pietro es la persona por la cual pueden acercar sus inquietudes al interior del municipio, ya que es una persona fuerte tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo a causa de sus relaciones con sus compañeros de partido.

Al igual que la Unión Vecinal Villa Pinal, su finalidad es muy amplia en su definición. La idea de la organización es la de poder ayudar a sus asociadas/os “en todo lo que ellas puedan ofrecer”. Sus intenciones son ayudar a solucionar problemas en las cuestiones que tengan que ver con el consumo, de hecho la Liga de Amas de casa en su conjunto está buscando redefinirse como una organización de defensa del consumidor. Como el resto de las organizaciones que ya presentamos, la LAC también hace un reparto de bolsas de comida que entrega el municipio a las personas que ellas conocen y saben de sus necesidades.

Y lo que hacemos es intentamos ayudar a la gente en lo que podemos, repartimos alimentos, la municipalidad nos da bolsas de alimento 30 bolsas.

- ¿Son las de Acción Social?

Si, las de Bienestar Social, repartimos 5 en Caseros y 25 tenemos dadas en ciudadela. Después acá en Caseros damos cursos, vistas de bajos costos, todos son de \$10, tenemos servicios de orientación, vistas, abogados, contador....,

-¿Cosas puntuales de defensa del consumidor?

No, estamos apuntando..., ahora vamos a apuntar más que nada a eso, a la defensa del consumidor porque hace mucha falta eso. Después tenemos enfermeras a domicilio, que se yo..., tratamos de hacer lo que podemos con lo que se necesita, hacemos fiestas juntamos fondos, hacemos el día del niño, van 200, 250 chicos a Ciudadela, compramos regalos para todos, vienen payasos de la municipalidad, para Reyes se hicieron fiestas. (*Liga de amas de casa*)

Como mencionamos anteriormente, la responsable para el Partido de Tres de Febrero se llama Graciela Monte . Es una mujer muy activa que está muy interesada en que el CCM sirva para transparentar y auditar la entrega de los planes y el accionar del municipio sobre estos temas. La participación de la Liga de Amas de Casa fue muy activa en el CCM, fue una de las organizaciones más presentes y en los momentos de mayor crisis del país, promovieron junto con la Cámara de Comercio e Industria (otras de las organizaciones participantes), el “compre en Tres de Febrero” y otras medidas para reactivar el consumo en la zona, que no tuvieron demasiado éxito.

6.1.5- Asociación de Fomento y Vecinal Barrio Evita.

La asociación es presidida por Liliana Di Pietro, una concejal justicialista que entró en la última elección de 2003. Según cuenta ella en la entrevista, fue el mismo Intendente quien la buscó para ser concejal por su trabajo social en la Asociación de Fomento y como principal promotora del Centro de Organizaciones no Gubernamental de Tres de Febrero. Esta Asociación es la más joven de las que participaron del CCM. Comenzó sus actividades alrededor del año 2000, con un grupo de personas cercanas a las agrupaciones justicialistas y con trabajo social en los barrios, entre ellas Marcela Caradajian y su colaborador Julio Barrios de la UVVP, quienes hace un tiempo se separaron por disidencias con Liliana.

La entrevista se realizó en unos de los locales de la asociación, en la calle Labarden, Barrio Evita, a menos de 20 cuadras del palacio municipal. Es una de las zonas más pobres del Partido, a cuatro cuadras de la famosa Villa “el Mercado” (donde murió a martillazos el mítico Néstor “sopapita” Merlo) y a menos de diez del Barrio Ejército de los Andes, conocido como “Fuerte Apache”. Las instalaciones de la Asociación eran un depósito del mercado de Caseros. Liliana lo tomó junto con su gente para volverlo un centro de día, donde los chicos reciben apoyo escolar, clase de idiomas, computación y también hay peluquería. Se sirve el desayuno y la merienda, y según Liliana se atiende a más de 360 chicos. Las instalaciones son muy grandes comparadas con las del resto de las organizaciones visitadas, de hecho los baños tienen vestuarios con duchas. Liliana tiene otro local de mayores dimensiones que se encuentra a pocas cuadras que está destinado a atender la problemática del embarazo adolescente y las madres solteras.

En un extremo de la asociación hay un busto de Evita hecho en mármol, es muy grande y pesado. El busto es de antes de 1950, fue donado por un vecino que lo tenía escondido bajo el suelo de su casa desde el día de la “revolución libertadora”. Ahora se encuentra en exposición mirando hacia la calle detrás de una vidriera de vidrio doble y antibalas que le hizo colocar Liliana.

Es una zona que supo ser cuna de varias fábricas pequeñas y medianas, ahora hay un paisaje de talleres abandonados. En las paredes del barrio se pueden ver pintadas de “la banda 7 de mayo” con la consigna “Liliana Concejal, Hugo Curto Intendente”. Esta banda está integrada por un grupo de jóvenes que participan en los actos que promociona Liliana. Todos participan de la organización “Agrupación en crecimiento” que concentra algunas Unidades Básicas. Liliana también participa en la “Agrupación de Agrupaciones” donde se reúnen todas las agrupaciones justicialistas de 3 de Febrero.

Liliana es cuestionada por la mayoría de las organizaciones por su manera de hacer política. Dicen que armó la asociación y el Centro de ONG’s de Tres de Febrero con el único fin de acercarse a Curto y que eso la llevó a convertirse en Concejal. Muchas organizaciones participaron en el armado de Centro de ONG’s y todas coinciden en que eso sólo se armó con un fin político.

De las organizaciones participantes del CCM, la Asociación de Fomento y Vecinal Barrio Evita (AFVBE) es la que realiza más trabajo de base, por su fuerte interacción con los vecinos. Su principal preocupación son los más chicos y adolescentes del barrio. Recordemos que esta organización está en medio de dos de los barrios más violentos de país (por ejemplo, “Fuerte Apache” tuvo que ser intervenido por la Gendarmería ya que la policía no podía controlar la oleada de “secuestros Express”). Los problemas con la violencia juvenil de esa zona es uno de los temas que más preocupa a los vecinos de Ciudadela.

En la entrevista Liliana declara no recibir ningún tipo de beneficio por parte del municipio o del Estado nacional. Dice que nada de eso le interesa y que no confía en esas cosas. Sin embargo, es otra de las organizaciones que reparte las bolsas de comida del municipio. Además, el Intendente tiene mucho que ver con la obtención del edificio y también le donó los artefactos más caros: un horno industrial, la cocina y una heladera expositora de gran tamaño.

A Liliana también le preocupa los temas del embarazo adolescente y las madres solteras. A pesar de que Liliana es joven, alrededor de 40 años, ya es abuela, porque una de sus hijas es madre soltera y menor de edad. A partir de ese episodio, ella quiere ponerse al frente de la lucha contra esta situación y así crea su segundo local dedicado a este problema.

Y bueno ahora los chicos tienen adonde ir a jugar no tienen porque estar en la calle y como verás armamos de este galpón un comedor donde viene los nenes a la mañana desayunan, toman su desayuno, pasan a las mesas de apoyo escolar como vez con las maestras, tienen apoyo escolar primario, secundario, después de ahí viene el profesor de inglés, pasan a inglés después pasan a computación, que era lo que los nenitos recién decían. [...]

... para que no se vayan a la calle y les armamos una panadería y les armamos una huerta. [...] los incentivamos con ese tema, pero al mismo tiempo le pedimos que no abandonaran el colegio y que con lo que ellos generaban se compraran sus propios material para estudiar y seguir estudiando tanto en la escuela como acá dentro con los profesores de inglés, computación, han recibido hasta diplomas de computación firmados por el intendente que los incentiva a los pibes [...]

...que nosotros hicimos y les armamos una huerta, de la cual hablamos con la gente del mercado de 3def., con algunos puesteros, que ellos lo que cosechan lo llevan y los puesteros se lo dejan exponer,

ellos lo vende y con lo que ellos venden llevan a la casa para que la madre y el padre no estén peleando. [...]

Igualmente viste que no solamente nos quedamos con este tema nosotros tenemos, como te decía recién, chicos grandes como tenemos chicos grandes tenemos chicas grandes adolescentes.

- ¿El tema de las madres solteras?

Exactamente, tenemos el problemita que de repente tenemos que estar encima diciéndole o explicándole cosas que por ahí en la casa no le explican y te encontrás con que alguna quedó embarazada y vos no sabés que hacer...y que le padre o la madre la echaron de la casa y terminan yendo a un lugar donde no deben a hacer cosas que no deben, donde dejan la vida si te descuidas, entonces tratamos de explicarle de que manera no se puede llegar a esto, [...]Y decidimos que teníamos que armar una casa de madres solteras, para que no pasara esto porque tenemos asilos de ancianos, tenemos hogares, pero no tenemos lugares donde una mamá puede ir con su criatura donde no tiene donde estar, decidimos que teníamos que hacerlo y es lo que estamos tratando de hacer, el predio ya lo tenemos en el mismo lugar tenemos lo mismo que acá (*Asociación de fomento y vecinal barrio Evita*)

6.1.6- Asociación de Amigos de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

La Asociación de Amigos de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (AAUNTREF), tiene sus orígenes conjuntamente con la ley de creación de la Universidad, a mediados de 1995. Sus comienzos se remontan a una serie de jornadas llamadas “la Universidad que necesitamos” en las que participaron instituciones políticas, religiosas, sindicales, sociales y profesionales, con el fin de reflexionar y relacionar la Universidad con la comunidad.

La creación de la AAUNTREF se puede analizar como una estrategia política del Intendente Curto. A partir de 1998 se constituye formalmente como una asociación sin fines de lucro, debido a que en el estatuto de la universidad se establece que formen parte del Consejo Superior las organizaciones que se hayan conformado en torno a la Universidad. La Universidad se creó gracias a una iniciativa del Diputado Nacional Lorenzo Pepe -el otro referente político más importante de Tres de Febrero, que es diputado nacional desde 1983. Lorenzo Pepe fue el principal impulsor de la ley y también creó la Fundación de la Universidad (FUNUNTREF), que actualmente preside. La AAUNTREF es presidida por H. Curto, entonces los dos personajes políticos más relevantes del Partido están presentes en el Consejo Superior.

Quien realmente ejecuta las acciones de la organización, es la vicepresidenta de AAUNTREF, Cristina Vespa, quien fue concejal justicialista y luego presidenta de la comisión del consejo para la promoción de la Universidad. En el momento de la entrevista Cristina no formaba parte del Municipio con un cargo formal. En la última actualización del sitio web oficial del municipio es nombrada como la Coordinadora de enlace Municipio / UNTREF. En el organigrama esta coordinación forma parte de la Secretaría privada del Intendente. Es un referente político muy importante del partido justicialista de 3 de Febrero y una gran entendida de la realidad del distrito.

Además integran la AAUNTREF otros empleados municipales como Lucia Toscano, Directora General de Escuelas, y otros colaboradores de la misma dirección. De hecho, las reuniones de equipo de la AAUNTREF y su ámbito de trabajo son las oficinas de la Dirección, dentro del palacio municipal. La entrevista se realizó en el tercer piso del palacio municipal en un escritorio de la Dirección en medio del funcionamiento habitual de la oficina.

Cristina fue la única de los entrevistados en cuestionar ciertas maneras de manejar la política, propias del Intendente. Cosa que se magnifica cuando se sabe que es una de las personas que el Intendente escucha y respeta. Cristina forma parte de una de las familias fundadoras de la localidad del Palomar, muy activa en el fomento del barrio y, posteriormente, del municipio.

La AAUNTREF realizó distintos encuentros para acercar la Universidad a la comunidad, convocando a referentes políticos del distrito -de distintas posiciones ideológicas- a profesionales y docentes vecinos del distrito para diagramar qué universidad necesitaba el distrito. Una vez que la Universidad comenzó a funcionar, la AAUNTREF se dedicó a intermediar entre la Universidad y el Municipio para la compra de terrenos para la realización de las sedes³⁶. También participó en la diagramación de la Universidad, las carreras y las materias. En la actualidad su principal función es realizar asistencia técnica a las organizaciones de la comunidad para la presentación de proyectos para los programas de Políticas Sociales, como el Plan Manos a la Obra y el Plan Herramientas por trabajo.

La Asociación de amigos (AAUNTREF) comienza allá por el año 1996

¿La universidad ya estaba funcionando?

No, no, la universidad no sólo no estaba funcionando, sino que todavía no tenía un Rector designado.

¿Son anteriores a la universidad entonces?

Somos conjuntamente con la ley. La ley de esta Universidad, que es producto de una negociación absolutamente política, si vos pensás que hay universidad en San Martín, en General Sarmiento, en La Matanza..., era ilógico que también hubiera una Universidad Nacional de Tres de Febrero, pero aquí estaba la ley aprobada aquí hubo un Rector normalizador que nunca asumió, que fue Jorge Taiana..., y estaba más ligada a las cuestiones de la maniobra política que de la necesidad concreta... [...]

...pero nosotros dijimos, pero la ley está y si está la queremos y si la queremos la queremos con la participación de la comunidad y si la queremos, queremos que la comunidad trabaje sobre la Universidad que necesitamos.[...]

...no fue fácil porque el tema de la participación de la comunidad en torno de a universidad es un tema en todas las universidades y mucho más en el conurbano bonaerense que siempre tiene un tinte político en su armado, pero bueno nosotros tuvimos una concepción bien amplia y participaban hombres de todas las layas, no nos importaba de donde venían... [...]

... nosotros que somos muy atrevidos, juntábamos a la gente del barrio, a los centros de jubilados y nos sentábamos a discutir temas que tenían que ver por ejemplo con la exclusión social y muchos docentes y las autoridades se terminaron enganchando con este tema, porque lo que les permitía era rápidamente era tener un cuadro de situación de la zona que si no hubiera existido la asociación de amigos no la hubieran tenido. Después ya cuando la universidad empezó a funcionar y a crecer, nuestra actividad siempre estuvo relacionada con la comunidad..., el estatuto de la universidad dice que forman parte del consejo superior aquellas instituciones que hayan sido formadas o creadas en torno de la universidad y es así como la Fundación de la Universidad que es la que preside Lorenzo Pepe y la AAUNTREF que es la que preside el intendente Hugo Curto forman parte del consejo superior de la universidad, para llevar a ese seno y a ese ámbito las cuestiones que tienen que ver estrictamente con la comunidad de allí en más es lo que somos ahora, (AAUNTREF)

³⁶ El municipio de Tres de Febrero compró terrenos que luego cedió para la construcción de sedes para la universidad

6.1.7- Cámara del comercio y la industria de Tres de Febrero.

Otra de las Organizaciones que estuvo muy presente en las reuniones del CCM fue la Cámara del Comercio y la Industria (CCI3F). Los orígenes de la CCI3F se remontan a 1966, cuando un grupo de comerciantes e industriales de la zona, se reunieron para poder promocionar sus actividades y la cooperación entre los asociados.

Las oficinas de la cámara también se encuentran a dos cuadras del municipio, en la intersección de dos avenidas del centro de Caseros. Es un primer piso y en sus balcones se encuentran colgados carteles de la Fundación Export.ar y de la Cámara. En su interior el local posee una mesa de entrada, en la que trabajan los dos empleados administrativos, junto a las oficinas de los directores y a un salón para conferencias que también funciona como aula para los cursos que se dictan allí.

La función básica de la cámara se resume en brindar asistencia técnica a los socios en materia comercial. Estos últimos años su función apuntó a promocionar el comercio exterior, acompañando y asesorando a sus asociados. Al igual que el resto de las organizaciones, la cámara también ofrece actividades que no tienen que ver con sus objetivos originales. En la actualidad, los trabajadores desempleados pueden capacitarse en computación, funciona una bolsa de trabajo y otras actividades orientadas, fundamentalmente, a atender las problemática del trabajo.

La CCI3F es la única organización participante que se declara opositora al justicialismo local. Sin embargo, reconoce tener un buen trato con la Secretaría de Industria - “son personas con las que se puede trabajar”- y con su Secretario el Ing. Silvio Protti, a quien consideran una persona idónea y “con la que se puede hablar”.

La persona encargada de participar del CCM en nombre de la CCI3F es Pablo Mastellone, uno de sus directivos. Pablo es una persona con muchos años en la CCI3F y con mucho trabajo en la promoción de las actividades económicas del distrito. Además, es un militante activo de la Unión Cívica Radical de 3 de Febrero y asesor de la Concejala Alicia Menzza, del mismo partido (de hecho, en la Cámara pueden verse calcomanías del partido radical de elecciones anteriores).

La CCI3F es una organización de asociación voluntaria, la más antigua en el distrito en cuestiones industriales. De alguna manera, compiten con la Unión Industrial de Tres de Febrero. La CCI3F fue la primera en el distrito en asociarse a la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA) y hoy su vicepresidente es el actual presidente de la cámara. Además, forma parte de otros organismos como el Consejo Económico de la Provincia de Buenos Aires, donde Mastellone también es directivo representando a las pymes de la provincia.

La cámara comenzó sus actividades en 1966 y la idea era juntar a los empresarios de la industria y el comercio para poder potenciar las actividades de todos. Se buscaba desde el principio la rotación permanente del negocio al interior del Partido, tratar de que las Industrias y los comerciantes encuentren todo lo que necesiten en el Partido. Nuestra función es tratar de acercar a distintas personas, un ejemplo si a una industria textil le hace falta un insumo que puede proveer una industria metalúrgica que está en el partido tratamos de acercarlos y ver si se pueden poner de acuerdo. [...]

Principalmente hacemos conferencias y capacitación, hacemos cursos de computación, idiomas, también damos asistencia jurídica, trabajamos las habilitaciones de los locales y las industrias, también ayudamos en el comercio exterior, es algo que ha dado buenos resultados, hay industrias de

socias que están exportando gracias a nuestra gestión, a Bolivia, Perú, Chile, hay algunas que están también exportando a Brasil. *(Cámara del comercio y de la industria)*

6.1.8- Fundación Acción Solidaria Eva Perón.

Esta organización es la que menos participó de las reuniones del CCM. Se limitó a asistir a algunas de las primeras reuniones, y su presencia pasó inadvertida por el resto de las organizaciones entrevistadas para este trabajo. De todos modos, consideré importante incluir su testimonio en este trabajo.

La Fundación Acción Solidaria Eva Perón (FASEP), es una de las organizaciones más importante en lo que se refiere a las tareas de asistencia y acción social de Tres de Febrero. Otra particularidad de esta fundación es que es Presidida por Hugo O. Curto, y su vicepresidente es Marta B. de Curto. Quienes efectivamente llevan adelante la fundación son Marta de Curto y su compañera Hilda Otelo, la secretaria ejecutiva. Son ellas las que están presentes en el local casi todos los días y las que disponen qué actividades se realizan y proyectan las actividades futuras.

La FASEP se fundó en 1986, cuando Curto todavía no era Diputado Nacional (aunque ya estaba confirmado en la lista del Justicialismo de la provincia de Buenos Aires). Se creó con la misma intención que manifestaron otras organizaciones del CCM: la de poder solucionar “problemas a la gente”. El boletín de difusión de sus actividades puede encontrarse en varias unidades básicas del distrito. La fundación ofrece una bolsa de trabajo que atiende de lunes a viernes de 8 a 11 hs; una farmacia que expende medicamentos de lunes a viernes de 7 a 14 hs; servicio de enfermería de 9 a 12 hs. La Licenciada en servicio social Ana María Fadel presta sus servicios de 7 a 14 hs, para todos aquellos que necesiten de la ayuda de la fundación. También se brindan “Asesoramiento sobre pensiones no contributivas (por edad avanzada, por incapacidad o por madre de siete hijos o más). Asesoramiento sobre pensiones gratiables y jubilaciones. Información para la obtención de D.N.I. (Para argentinos y extranjeros). Asesoramiento sobre radicaciones y nacionalizaciones. Derivaciones a hospitales especializados en ortodoncia infantil. Internaciones para droga-dependientes. Asesoramiento por colocación de D.I.U. (madres a partir de tres hijos en forma gratuita). Afiliación al PAMI por edad avanzada (70 años). Lentes de contacto a niños de familias sin recursos. Interacciones en hospitales públicos. Estudios e intervenciones en distintos establecimientos de salud. Tramitaciones para la obtención de sillas de rueda. Prótesis (materiales descartables), muletas, trípodes audífonos, anteojos. Leche maternizada, común o especial, nebulizadores, alimentos para celíacos, bolsas de colostomía, pañales descartables, medicación prolongada, bastones canadienses, calzados ortopédicos, camas ortopédicas, resonancias magnéticas, tomografías computadas. Y trámites varios.” (Boletín de difusión de la FASEP)

[Hilda] La fundación empezó cuando él era diputado nacional, iba a empezar a ser diputado nacional para tomar una..., es decir primitivamente Hugo Curto quería armar algo, como él era Secretario en la UOM y ya había entrado en las listas para ser diputado el quería que se armara algo acá con su gente para atender a la problemática de la gente, en ese momento él no pensaba ser Intendente Municipal, después empezó y ya hace bastantes años. [...]

[Marta] Desde el '86 está esta Fundación.

- **¿Y con que intenciones nació?**[N] Solucionar todos los problemas de la comunidad, como el era diputado él tenía posibilidades de trabajar con la gente que no tenía absolutamente nada en pensiones no contributivas para los abuelos, el tramitó muchas, muchas, muchas pensiones para la comunidad, sobre todo de 3def., a los abuelos que no tenían nada. (FASEP).

La Fundación cuenta con importantes instalaciones que le permite ofrecer la cantidad de actividades que nombrábamos arriba, y con la cantidad de profesionales que eso supone. El local tiene el aspecto de un consultorio externo de hospital. Está ubicada a unas cinco cuadras de la municipalidad en una casa donada por un amigo del Intendente. Se encuentra adornado por donde se lo mire con las imágenes del General J. Perón y Evita, fotos del Intendente con sus compañeros (muchas de los cuales son regalos en reconocimiento a su trabajo en el Partido, o como agradecimientos a alguna ayuda recibida).

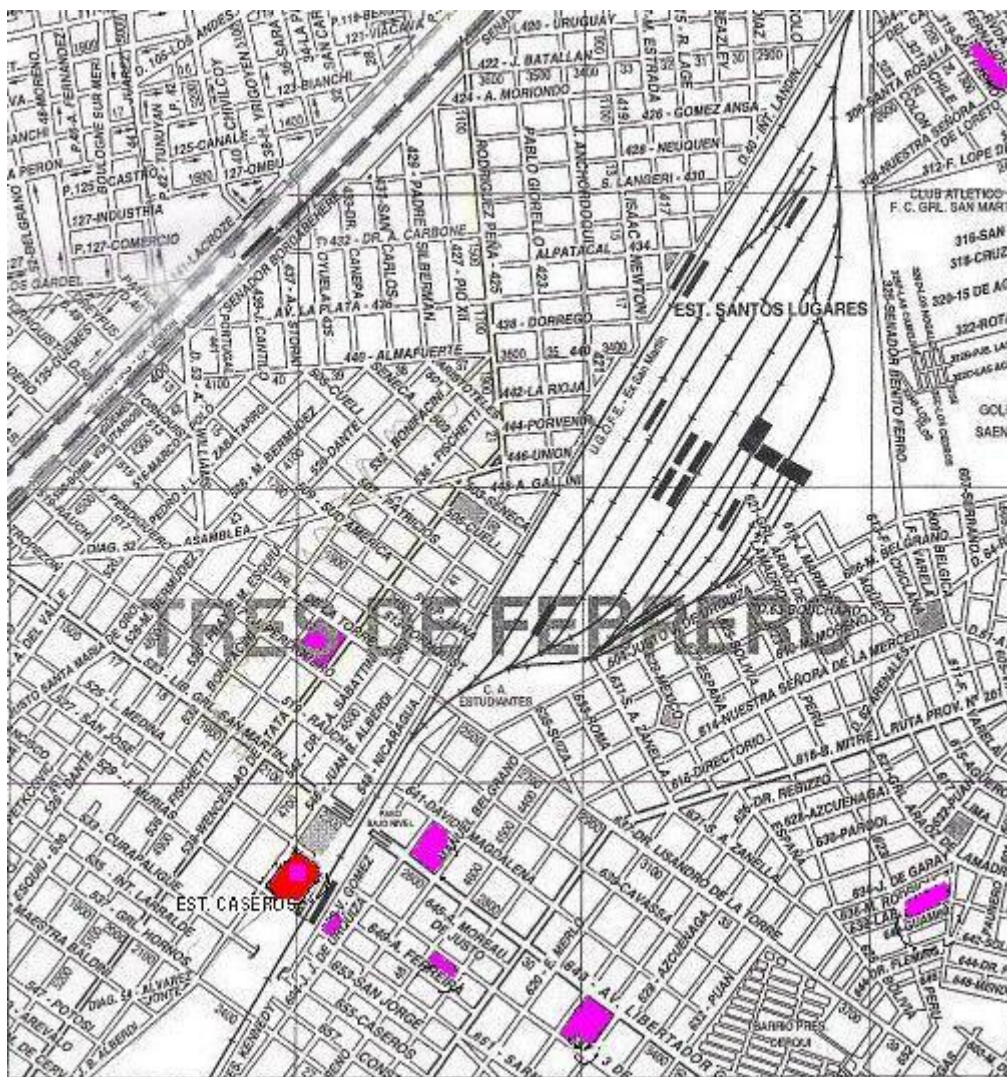
La entrevista duró muy poco en comparación a las otras. Antes de comenzar a grabar me advirtieron que no tenían mucho tiempo para la entrevista y me señalaron que de los planes jefes y jefas ellas “no tenían nada que ver”.

Antes de empezar la entrevista, Marta le comentó a Hilda que el día anterior le habían realizado una nota periodística que había salido muy buena porque enfocaron bien las camas que se regalaron, los techos de chapa, las zapatillas, que eran un montón, y así se pudo “mostrar bien la tarea incansable del Intendente por mejorarle la vida a la gente” -me dijo después Hilda .

Marta e Hilda son dos referentes políticos muy fuertes en el distrito. Además de ser la mujer de intendente y su compañera de confianza, las dos son responsables de varias unidades básicas.

Todas las organizaciones participantes conocen la fundación y, particularmente, a ellas dos. Todos saben que son el lugar de derivación por excelencia de los problemas que ellos no pueden solucionar y saben que ahí van a encontrar buenos resultados. A pesar de ello, Marta e Hilda prefieren no relacionarse mucho con otras instituciones, ellas no buscan acercarse a los demás sino que los demás tiene que buscarlos cuando los necesitan. Según ellas, son expertas en solucionar problemas y son los demás, cuando no pueden con una situación, los que se tienen que acercar.

A. Mapa de las organizaciones participantes.



Desde lo geográfico también puede verse la cercanía de las organizaciones participantes (en fucsia) con el palacio municipal (En rojo). La AAUNTREF ocupa un espacio al interior del municipio, la Liga de Amas de casa esta separada por la estación de trenes, la CCI3F se encuentra a tres cuadras, la casita de ASI a cuatro, la FASEP se encuentra a seis cuadras, la UVVP a ocho, la Asociación Vecinal Barrio Evita a dieciocho y, por último, la más alejada es la Asociación Volveré y Seré Millones a dos estaciones de tren.

6.2- Características de las organizaciones.

6.2.1- Orígenes

Como vimos más arriba, la mayoría de las organizaciones participantes del CCM comparten una historia similar. Sin contar los casos de la CCI3F y la Liga de amas de casa, el resto nacieron dentro del modelo de desarrollo neoliberal (ver el capítulo 2). Como vimos, la aparición de la nueva cuestión social y los cambios en las Políticas Sociales llevaron a la configuración de organizaciones vinculadas a necesidades específicas, ligadas a la vida cotidiana, cercanas y pequeñas en cuanto al tamaño de la organización (más horizontal y

menos burocrática). Los casos de la CCI3F y la Liga de Amas de Casa, en cambio, se corresponden a una historia distinta. Sus orígenes están ligados al modelo industrial de participación ampliada y el mundo salarial. De todos modos, estas organizaciones para sostenerse en el tiempo debieron hacer modificaciones en sus funciones para sobrevivir y formar parte de las organizaciones que logran incidir en la gestión de políticas y, también, recibir algún tipo de financiación, ya sea por parte del Estado u algún organismo. Las posibilidades de incidir y formar parte de las organizaciones que forman parte del “circuito” de la política tienen que ver con las posibilidades de las organizaciones de aceptar este tipo de relación con el Estado.

6.2.2- Estructura de las organizaciones

El modo cómo se estructuran las organizaciones nos permite analizar el alcance que las mismas pueden pretender. Los diferentes grados de formalidad de la estructura y el compromiso de sus participantes son indicadores del comportamiento de las organizaciones, de su trabajo y decisiones como actores sociales.

La mayoría de estas organizaciones están formadas por una comisión directiva, que puede o no rotar sus autoridades en distintos períodos. Suele darse que las personas que están al frente de las organizaciones son grupos reducidos, y en la mayoría de los casos hay exceso de personalismo. En algunos casos pareciera que no conforman un actor colectivo sino que puede identificarlo con acciones individuales. Como dicen nuestros entrevistados, siempre en este tipo de organizaciones trabajan exclusivamente los que están al frente, y el resto forma parte de las exigencias normativas e instrumentales que hay que cumplir para mantener la personería jurídica. También aparecen argumentos más tradicionales, por ejemplo las cosas resultan de cierta manera porque siempre lo hicieron así.

Ahora en **este período soy la presidenta de esta Institución**, donde **estamos acéfalos de integrantes de comitiva**, porque vos sabés que **hay una comisión que se integra por 20 ó 25 personas**, con vocales, secretario, pro secretario, vos sabés esa historia y hete aquí que **siempre son 5 ó 4 los que trabajan**, siempre en todos los lados, pero no me parece mal... [...]

Esta el secretario que mucho no viene y esta el tesorero que es el que más viene y el que más se ocupa, que esta acá con nosotros,... (Unión VVP).

hay 6, 7 (personas activas de la comisión directiva) que tiene los cargos principales que son las que están siempre, nosotros tenemos más o menos cada 20 días una reunión para tratar las problemáticas que se manejan acá y ellas **son las que están más activas, las que buscan recursos, las que buscan como manejarnos** (Asociación Volveré y seré millones).

Tenemos una comisión con una presidenta, una vice-presidenta, tesorera, secretaria, hay vocales, todo, estamos organizadas, todos de acuerdo a una..., bueno no me sale..., tenemos un reglamento. (Liga de amas de casa)

Bueno, y cómo es que se compone la Asociación, el Intendente es el presidente y vos sos la vice-presidenta y cómo sigue la estructura...

Amplia..., que te quiero decir con amplia, la conforman por ejemplo **el presidente del partido radical, la gente del Frepaso...**, esto venía armado también desde la comisión que se había armado cuando yo presidía cuando era concejal, las expresiones políticas que formaban la comisión de la universidad son parte de la comisión directiva de la asociación de amigos. Ahora hemos cambiado algunas autoridades, pero ahora **la conformamos con los empresarios de la zona, la gente de la Unión Industrial, la Cámara de Comercio e Industria, la gente de Jhonson and son.,** que es una empresa importante, **el secretario de Saludo Pública, el presidente del Concejo Deliberante...** (AAUNTREF)

Acá hay elecciones cada dos años donde se renuevan todos los cargos, una vez que se elige comienza un nuevo periodo de trabajo. **Hay un presidente, vice, secretario y vocales.** Actualmente el Presidente de esta cámara es vicepresidente de la Unión de Industriales de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA) y encargado de representar a las PYMES en la Unión Industrial Argentina. (*Cámara del comercio y la industria*)

Se reproduce un sistema organizacional donde la mayoría de los actores cuentan con una comisión directiva que excede sus necesidades. En algunos casos, la necesidad de constituirla tiene que ver con cumplir las normativas, aunque sea de manera instrumental. Esto les permite acceder a beneficios que otorga el Estado u otros organismos, en los cuales la personería es una condición excluyente. Entonces pareciera que se instituyen formas de estructurar las organizaciones que no necesariamente se corresponden con la realidad de las ellas, con la finalidad de lograr la legitimidad que otorga corresponderse con la normativa.

Existen casos donde la conformación de una comisión directiva tiene mayor correspondencia con las acciones y necesidades de la organización. El caso de la Cámara del Comercio y la Industria es un ejemplo de este caso. Su estatuto prevé la rotación de los cargos directivos. Pero para el caso de las organizaciones de base esto no es necesario, las personas que dirigen este tipo organizaciones son siempre las mismas y en el caso de que tengan que abandonar el cargo, es común que también abandonen la organización.

Por lo tanto, encontramos en las organizaciones visitadas un isomorfismo normativo donde hasta las organizaciones con un radio de acción local y focalizado se ven en la necesidad de seguir ciertas normas, muchas veces innecesarias para su acción directa pero si para su supervivencia.

6.2.3- Actividades y finalidad

Para analizar las actividades y finalidad de las organizaciones tomaremos alguno de los esquemas presentados en nuestro marco histórico conceptual. Comenzamos con el esquema de Daniel Filmus (1997), donde el autor opta por una clasificación según el objetivo y los resultados. Las organizaciones eran divididas en tres grupos: OPAD (organizaciones que desarrollan principalmente trabajo de asistencia directa a las poblaciones beneficiarias). OPAT (organizaciones que principalmente prestan asistencia técnica a otras organizaciones). Por último, las OPEI (organizaciones dedicadas principalmente a estudios e investigación). En nuestro caso, las organizaciones que participan podrían ser clasificadas sólo en las dos primeras categorías, no encontramos en el grupo de organizaciones alguna cuya finalidad sea el estudio o la investigación. En este esquema las organizaciones quedarían distribuidas de la siguiente manera:

OPAD	OPAT
<ul style="list-style-type: none"> • Agrupación Superación e Integración de padres y amigos de discapacitados de 3 de febrero (A.S.I). • Unión Vecinal Villa Pinal (UVVP) • Asociación Volveré y Seré Millones.(AVSM) • Liga de Amas de casa (L.A.C.) • Asociación de Fomento y Vecinal Barrio Evita. (AFVBE). • Fundación Acción Solidaria Eva Perón. (FASEP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación de Amigos de la Universidad de Tres de Febrero (AAUNTREF) • Cámara del Comercio y la Industria de Tres de Febrero (CCI3F)

OPAD

se empezó con ese tipo de actividades, **actividades de grupo, grupos de recreación, salidas** y poco a poco se fueron incrementando, no sólo la gente, sino también las actividades, me entendés, **ahora tenemos muchísimos talleres**. Siempre el objetivo principal de esta institución es el arte y la recreación, nosotros apostamos ahí, un poco para no interferir con las escuelas, no es cierto, las escuelas ya tienen sus actividades entonces..., (ASI)

en este momento estamos acá, **le ofrecemos a los vecinos eximiciones de impuestos**, esa no es nuestra intención, **nosotros nos propusimos escuchar al vecino**, ayudarlo al vecino, **poner una psicóloga que no cobre, tenemos una abogada que no cobra** que hace consultas gratuitas, todo lo que hacemos lo queremos hacer sin que el vecino tenga que gastar, [...] **le hacemos de intermediario al municipio para que no valla todo el peso para el municipio** (UVVP)

porque **habíamos formado un taller, un pequeño taller, que les servía a las personas maltratadas y las mamás solteras como una terapia porque ellas al trabajar ellas distraían su problemática** con eso y al mismo tiempo las ayudaba, porque ellas podía hacer el trabajo de saber como manejar su bebé, con que vestirlos, cómo confeccionar su ropita, bueno y entonces así comenzamos y las chicas que venían a hacerse atender..., (AVSM)

Y **lo que hacemos es intentamos ayudar a la gente en lo que podemos, repartimos alimentos**, la municipalidad nos da bolsas de alimento 30 bolsas [...] ...

ahora vamos a apuntar más que nada a eso, a la **defensa del consumidor** porque hace mucha falta eso. Después **tenemos enfermeras a domicilio**, que se yo..., tratamos de hacer lo que podemos con lo que se necesita, hacemos fiestas **juntamos fondos**, hacemos el día del niño, van 200, 250 chicos a Ciudadela, compramos regalos para todos, vienen payasos de la municipalidad, para Reyes se hicieron fiestas. (LAC.)

... para que (los chicos)no se vayan a la calle y les **armamos una panadería** y les **armamos una huerta**. [...] los incentivamos con ese tema, pero al mismo tiempo le pedimos que no abandonaran el colegio y que con lo que ellos generaban se compraran sus propios material para estudiar y seguir estudiando tanto en la escuela como acá dentro con los profesores de inglés, computación,... (AFVBE)

bueno en el caso de poder **darle solución**, se la damos también, para algo están las puertas abiertas a partir de las 7 de la mañana hasta las 20 hs. aquí en la Fundación, no? Bueno es mucho trabajo, se realizan muchísimas tareas, acá hay un área de **bolsa de trabajo**, tenemos..., acá se hacen **pensiones para madres** de más de 7 hijos, **pensiones por edad avanzada**, **pensiones por discapacidad**, **se realizan todo tipo de trámites**. (FASEP)

OPAT

Principalmente **hacemos conferencias y capacitación**, hacemos cursos de computación, idiomas, también **damos asistencia jurídica**, **trabajamos las habilitaciones de los locales y las industrias**, también **ayudamos en el comercio exterior**, es algo que ha dado buenos resultados, hay industrias socias que están exportando gracias a nuestra gestión, a Bolivia, Perú, Chile, hay algunas que están también exportando a Brasil. (CCI3F)

Si ahora lo que estamos haciendo es ver **el tema de los proyectos** un poco **a la gente que los arma** es lento, el tema es lento, no hay una organización desde el municipio que permita avanzar y hacer la devolución que deberían hacer para que hubiera más planes, creo que tampoco hay una decisión política de hacerlo, en la medida en que aparece incluso Claudio desde la Asociación (en referencia a Santibáñez su compañero), o personas que quieren hacer algo que ofrece su ayuda, Claudio especialmente trabaja esos temas desde la Asociación y los ayuda a armar los proyectos porque **hay gente que no tiene ni idea de cómo armarlos para que sean elegibles realmente, pero más de eso no pasa**. En este momento deba haber presentados por el municipio 14 proyectos no más. (AAUNTREF)

Otra tipología que permite analizar a las organizaciones según su funcionamiento es la presentada por Andrés Thompson (1990) en su primer trabajo, donde encontramos que nuestro grupo de organizaciones podrían clasificarse de este modo:

Asistenciales	Reivindicación y Acción	Promoción y desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> • ASI • UVVP • AVSM. • AFVBE • FASEP • LAC 	<ul style="list-style-type: none"> • LAC 	<ul style="list-style-type: none"> • AAUNTREF • CCI3F

Recordemos que las organizaciones asistenciales son definidas como aquellas vinculadas a la beneficencia y la caridad. Las definidas como de reivindicación y acción son las que han sido creadas para la demanda o defensa de algún derecho, sea este particular o universal. Por último las de promoción y desarrollo lo conforman el grupo de organizaciones dedicadas a la prestación de servicios de promoción, capacitación investigación y asistencia técnica a grupos, comunidades y organizaciones de base.

Podría objetarse que el radio de acción de las organizaciones que son consideradas como de promoción y desarrollo tiene un alcance muy pequeño y que sus tareas no parecerían ser netamente la promoción, pero en este esquema las organizaciones que desarrollan

asistencia técnica a grupos, comunidades y organizaciones de base se encuentran en esta tipología. Desde esta perspectiva la LAC se encuentra ubicada dentro del grupo de organizaciones asistenciales, por sus tareas de beneficencia y como una organización reivindicadora de los derechos de las familias como consumidores.

A partir de la utilización de estos dos esquemas de análisis observamos que las organizaciones participantes del CCM son fundamentalmente organizaciones que brindan principalmente asistencia directa a sus beneficiarios, con excepción de la CCI3F y la AAUNTREF que principalmente se dedican a la asistencia técnica, de sus asociados en cuestiones comerciales y legales y a la comunidad, la Universidad y el Municipio, respectivamente, que en términos de Thompson se dedican a la promoción y el desarrollo. La LAC además de asistir directamente a sus asociados es, además, activista y reivindicadora de los derechos del consumidor.

Como vimos en la presentación de las organizaciones y se puede deducir de este primer análisis, las organizaciones de nuestro caso actúan e impactan en un radio de acción local. Por lo tanto, todas pueden ser definidas como Organizaciones de base o comunitarias (P. Forni, 2001), son aquellas que tienen el propósito de asistir y dar cauce a las necesidades que aquejan a los pobladores de un ámbito territorial determinado. Quienes trabajan en ellas, en su mayoría, son voluntarios y tienen una clara orientación hacia los problemas concretos de la comunidad, y por lo general cuentan con financiación proveniente del Estado.

De hecho, la mayoría de las organizaciones participantes declararon la importancia de “la gente del barrio” para sus actividades. La relación con la comunidad es fundamental para la supervivencia de las organizaciones. Estas relaciones son las que les brindan identidad, sentido a sus acciones y las que le permiten conseguir legitimidad y recursos para sus actividades.

La intención es que la gente de la comunidad entre a nuestra institución, que siempre no es muy fácil de lograrlo, pero bueno dándole cosas gratis, porque por ejemplo este taller de yoga es gratis, entonces bueno la gente viene, por lo menos conoce la institución. (ASI).

uno viene a entregar a dar a dar, a dar qué? **a dar su tiempo**, sus ganas de hacer cosas para que crezca un barrio, para que crezca con los vecinos, **para que los vecinos participen, tengan ganas** de..., pero el vecino hoy en día no tiene ganas de colaborar, la gente está muy enojada, como resentida, cómo diciendo “vas a hacer tal cosas para tal persona, si después se llenan los bolsillos y cuando llegan arriba no te dan bollilla” [...] ...el no te metas existe en todos los lados y a mí no me parece que tenga que ser así, sabés yo se que uno contra el mundo no puede, pero si somos dos, mañana somos cinco, pasado somos veinte, pasado somos treinta y la gente sale toda a la calle. (Unión VVP)

Claro, entonces en realidad esto **la ayuda que hay acá es del barrio**. [...] **La relación con el barrio es muy buena**, aparte de venir muchos casos de acá para que sean solucionados, vienen de todos lados, viene de Pablo Podesta, vienen de Martín Coronado, vienen del Libertador, vienen de muchos lugares. Fíjate que nosotros estamos atendiendo por ejemplo a los chiquitos del comedor comunitario del barrio Libertador que es allá en el fondo. (Volveré y seré millones).

Porque hace muchos años que estamos acá y se acerca mucha gente, inclusive **se acercan a donar hilos de lana, hilos para tejer, algunos traen algunos retazos de tela o nos traen ropa usada que nosotros la arreglamos para también donarla, la gente se acerca, si se acerca a ayudarnos, o vienen a preguntarnos y nos traen problemas** graves como son los de droga, muchas mamás vienen a pedirnos alguna atención sobre eso o que las guiemos, para que le digamos que camino

seguir y qué hacer, bueno nosotros esa orientación la damos, también atendemos a mucha gente del barrio, acá vive mucha gente en Villa Raffo, porque están las torres estas, están las otras torres de allá, entonces si tenemos. *(Volveré y seré millones)*.

Bien, gracias a Dios muy bien, **hemos levantado lo que la gente ha querido en el barrio y hemos hecho de taparle hasta un bache, hasta devolverle lo que la gente** quería, que era tener su barrendero que le limpiara el cordón, porque para eso pagaba los impuestos, la iluminación de toda la calle que le intendente mandó a hacerla y se hizo todo y en ese sentido te puedo decir que no existe ningún tipo de problema. [...] *(Di Pietro)*.

6.2.4- Recursos para la manutención de las organizaciones

Otra característica que surge de la información recolectada fueron las distintas formas que desarrollaron las organizaciones para conseguir recursos. Aquí podemos diferenciar tres grupos, aquellas que se mantienen exclusivamente con el aporte de sus participantes y asociados. Aquellas que dependen exclusivamente del aporte del Estado local. Por último, los casos que podríamos llamar mixtos; esto sería, organizaciones que obtienen recursos por parte del Estado local y también aportes de sus participantes.

Entre las organizaciones que hasta el momento de la entrevista declararon mantenerse exclusivamente con el aporte de sus socios y/o de sus líderes se encuentran la UVVP, AVSM, LAC y la CCI3F:

el alquiler de esto **lo estoy bancando yo en este momento y a mí no me sobra el dinero** no es mucho dinero, son \$150 más \$25 de luz y hay que comprar un agua, [...] son estupideces pero que van sumando y la verdad, yo ya no puedo, porque soy una mujer separada y que no me pasa nada mi esposo, que no viene al caso pero es una realidad, **hago un esfuerzo muy grande, donde estamos buscando de que nos den un subsidio ...** *(Unión VVP)*.

Bueno, una de las señoras tenía esta casa estaba desocupada, que es una casa que tiene como 100 años, esto que estás viendo es nuevo, prácticamente, esta era la única habitación que tenía piso, después todo lo demás los pisos los hicimos poner nosotros, empezamos a trabajar muy bien, porque **la gente comenzó a hacerse socia y nos pagaba una cuota de \$2 y la gente de la Comisión Directiva poníamos \$10 cada una y los demás socios**, que se había conseguido muchísimos socios, había más de 80 socios, que **después fueron desapareciendo** y en la actualidad quedan muy poquitos, **entonces prácticamente la mantenemos a la institución con el aporte de la comisión directiva**, son donaciones, hacemos algunas rifas, alguna cosa así para que nosotros podamos manejarnos y podamos seguir en esto, [...]

ahora el municipio no lo pagamos porque nos han exceptuado. *(Volveré y seré millones)*.

todo **lo que nos movemos nosotros es con una cuota mensual de nuestras socias** de \$2, que no son nada, nos alcanza para los gastos de las socias de carnet, fotocopias y demás. *(Liga de amas de casa)*.

Bueno **para ser miembro de la Cámara hay que asociarse** y esto tiene una matrícula y después los inscriptos hacen un pago anual, también pueden dividirlo en tres o cuatro veces todos los años. Igual hay empresas que se inscriben y después de un tiempo dejan de pagar, cuando pasó la crisis tuvimos

un bajón muy importante pero igual los seguimos asistiendo cuando nos consultan por algún tema.
(Cámara del comercio y la industria)

Entre las organizaciones que encontramos con una manutención mixta encontramos a la casita de ASI, la Asociación de Fomento y vecinal Barrio Evita de Liliana Di Pietro, y la Fundación Acción Solidaria Eva Perón del matrimonio del Intendente.

cuando asumió este intendente, **Curto** [...] **nos alquiló esta casa**, esta casa la paga el Municipio de 3 de febrero.[...] **Todos los servicios los pagamos nosotros**, acá los chicos o cualquier persona que se haga socia paga \$2. [...] Si, socios de \$2, pero lo que nosotros hacemos son eventos y nos mantenemos con eventos, entendés, hacemos eventos con los cuales podemos recaudar \$1000 o \$500, o \$2000, según el evento que sea. (ASI)

A parte hay una diferencia, **esto está hecho a pulmón y la mayoría de las cosas que vos podés ver que son las más caras, te digo ese horno, la cocina, eso fue todo donado por el Intendente**, al cual el día de mañana no le tengo que dar ninguna explicación, por qué? porque esto es de él, lo hizo él para los chicos, entonces esto es de los chicos, mañana no estaré yo, mañana no estará él, pero esto es de ellos, pero ahí me venís a preguntar por esa estufa y la conseguí yo, me venís a preguntar por esos tubos o los ventiladores y los conseguí yo, tengo las carpetas que lo pueden probar, me entendés? (Di Pietro)

La fundación Acción Solidaria Eva Perón no declaró sobre su modo de conseguir recursos, pero es claro el aporte del Estado local y las donaciones logradas son posibles gracias a las relaciones del Intendente y su mujer. En la fundación trabajan alrededor de 60 profesionales que cobran sus honorarios por sus actividades, pero los beneficiarios no pagan por los servicios prestados, salvo los gastos administrativos de algunos trámites. El pago a los profesionales está a cargo de la Fundación y el grueso de sus recursos está declarado como donaciones de particulares cercanos al matrimonio Curto, según declaraciones de algunos entrevistados fuera de las grabaciones pareciera que el principal benefactor de la fundación es el Partido Justicialista de Tres de Febrero.

Ahora hay casa propia, bueno se empezó con algo prestado, [...] y después tuvimos gracias a Dios tuvimos esta casa propia, que se esta trabajando ahora, que esta casa hace 8 años [...] Fue donada primero..., este fue comodato primero y después fue donada.

-¿Quién la donó?

Un gran amigo y compañero de mi esposo. (FASEP)

Los recursos de la organización restante, la AAUNTREF, son los que presta el Municipio y el tiempo de voluntariado de sus participantes. Como dijimos antes en esta organización se encuentra conformada por personal de la Dirección de Escuelas del Municipio y dirigida por una persona de mucha confianza del Intendente. Las reuniones de la organización son dentro del edificio municipal, en un espacio dentro de las oficinas de la Dirección. Decíamos que quien dirige esta organización es además la Coordinadora de enlace Municipio / UNTREF, con lo cual su trabajo en el municipio es muy parecido al que debe realizar la AAUNTREF. La asociación de Amigos se dedica a generar vínculos entre la universidad y la comunidad y de la universidad con el municipio o sea un intermediario entre

la universidad y el exterior. Pareciera que el límite del trabajo dentro del municipio y fuera del municipio es muy borroso o casi inexistente.

Por lo tanto parece apropiado decir que los recursos de manutención dependen con exclusividad del Estado local, las posibilidades que tienen los participantes de donar su tiempo para estas tareas está atada a la voluntad política de mantener las intención del armado de vínculos entre la universidad, el municipio y la comunidad. Además que los participantes activos estén muy cerca de la realidad educativa del distrito a partir de su trabajo en el mismo municipio no parece casual.

-... Entendí que trabajabas con Lucia

[Claudio] No, no vengo acá..., o sea, tengo un ámbito de trabajo..., es decir nos presta la gente de Educación un espacio...

[AMP] Si, si así es y nos juntamos una vez por semana y hablamos para ver con que trabajo podemos seguir adelante.

Recursos de los socios, fundadores y donaciones particulares	Recursos Mixtos del Estado y aportes propios	Recursos exclusivos del Estado Local.
<ul style="list-style-type: none"> • UVVP • AVSM. • LAC • CCI3F 	<ul style="list-style-type: none"> • AFVBE • ASI • FASEP 	<ul style="list-style-type: none"> • AAUNTREF

6.2.5- Relaciones entre las organizaciones participantes y el municipio

En este apartado trataremos las relaciones que se establecen entre las organizaciones y el municipio pero sin tomar en cuenta, aún, las que se establece al interior del CCM. Dentro del grupo de organizaciones participantes del CCM encontramos, como se podía advertir en apartados anteriores, una relación muy estrecha con el municipio. Lo cual no sólo se debe a que en muchas de las organizaciones participan empleados municipales, sino que el municipio se muestra como un gran proveedor de soluciones para las organizaciones.

Estas organizaciones tienen una historia de relaciones muy estrechas y durables con el municipio. El gobierno municipal es el proveedor más importante de soluciones a partir de la provisión de bienes y servicios que van desde los recursos de manutención, como veíamos en el apartado anterior, prestamos de infraestructura menor (gimnasios, salones, equipos de música, etc.) y, como ya habíamos comentado, la provisión de alimentos para repartir en el radio de acción de las organizaciones.

Según lo que surge de las desgrabaciones de las entrevistas, las organizaciones se presentan como un eslabón en la cadena de relaciones del gobierno municipal y los beneficiarios de su política de acción social.

nos prestaban el quincho municipal o donde está ahora el supermercado Norte había un polideportivo, había un saloncito chiquitito ahí a un costado, entonces nos prestaban algunos sábados ese lugarcito y nos reuníamos. (ASI).

... como yo pertenezco, yo soy empleada municipal y pertenezco a la Dirección del Discapacitado, entonces se hizo como..., digamos desplazamos de Promoción Social al Discapacitado y **acá se les entrega la bolsa de mercadería que se entrega una vez por mes, entregamos 250**, (ASI).

- Entonces, la institución no tiene relación con el municipio como proveedor de estas cosas.

Ehh, si **el municipio lo que nos da es cuatro alimentos.**

- ¿Todos los meses?

Si, todos los meses. **Nos da fideos**, antes nos daba más, **nos da un paquete de azúcar, un paquete de fideos, una latita de puré de tomate y polenta**, nada más.

- ¿Esto lo manda acción Social?

Si, Acción Social, es lo único que nos dan, recién nos empezaron a dar el año pasado, porque yo fui a hablar con el Intendente, porque nosotros antes la problemática de la violencia familiar la conteníamos, pero después sin dinero no podés contener una familia, entonces tenemos que hacer la atención psicológica y jurídica, si, hacer el seguimiento en la parte jurídica y psicológica, pero nada más porque no podemos tener instalada acá a la mamá, ... (*Volveré y seré millones*).

repartimos alimentos, la municipalidad nos da bolsas de alimento 30 bolsas. [...]... tratamos de hacer lo que podemos con lo que se necesita, hacemos fiestas juntamos fondos, hacemos el día del niño, van 200, 250 chicos a Ciudadela, compramos regalos para todos, vienen payasos de la municipalidad, para Reyes se hicieron fiestas. (*Liga de amas de casa*)

- ¿Acá hacen otro tipo de actividades del municipio?.

Acá se reparte las bolsas de mercadería, si se la reparte. (*AFV Barrio Evita*)

La estamos teniendo recién ahora, porque mientras tanto no hubo relación, si el municipio cuando, por ejemplo, hacías una fiesta e ibas al municipio con anticipación y hacías un pedido del equipo de sonido, de que te manden un espectáculo público, bueno ese tipo de cosas, pero no el Plan Jefas y Jefes. [...]

- Entonces, vos dirías que tu relación con el municipio es...

Maravillosa, otra cosa tenemos un móvil sanitario que pedimos una vez por mes, es el móvil sanitario donde viene la doctora pediatra, un odontólogo también, qué más hay... para adultos también. (*Unión VVP*).

- Muchas organizaciones de 3def. ayudan al municipio haciendo de descentralizadores, por ejemplo repartiendo las bolsas de comida de promoción social, es porqué son organizaciones que están más cerca de la gente.

Claro, no la mercadería se está dando en cada barrio, no es cierto, porque Unidades básicas existen en cada barrio yo pienso que la gente del barrio tienen que ir a buscar en el barrio, porque no van a venir de Podestá a buscar una bolsa.

- No, no digo si ustedes también hacen este tipo de repartos para esta zona de Caseros Norte.

Si, nosotros estamos dando acá en toda la parte de Caseros Norte y aparte estamos dando ehh..., yo estoy dando la mercadería que tengo la Unidad Básica en Ciudadela en el monoblock, estoy dando la

mercadería en Podestá, tengo muchísimas Unidades básicas donde yo amparó estás unidades básicas con esta mercadería va la gente ahí y saca la mercadería, como vienen aquí hay mucha gente en la Fundación. (*Fundación A. S. Eva Perón*)

La calificación que hacen las organizaciones sobre su relación con el municipio varían según los casos. En general las calificaciones realizadas han sido positivas, pero algunas organizaciones comentaron algunos reparos. Para algunos la relación es más formal, como vimos en los casos de la Liga de Amas de casa y la Cámara del comercio y la industria. Y la única organización que se atrevió a plantear que su relación con el municipio tiene altibajos fue la AAUNTREF, que también comentaron que fueron cuestionados, también, por el Partido Justicialista del distrito.

Es excelente. Digamos, ellos reconocen el trabajo aunque..., esto es a nivel el tema discapacitado es un tema en el cual todo el mundo sabe que está, **pero bueno nadie se quiere involucrar demasiado**, (ASI).

Nosotros tenemos todavía relación con el municipio, relación como institución, como institución del municipio y de otras instituciones que **nos mandan casos para que nosotros atendamos, del municipio el Consejo de la Mujer manda los casos para atender acá, también de la Fundación Eva Perón, que es la Fundación del Intendente y la señora**, nos mandan casos para atender nosotros acá ya a veces también nos mandan de Acción Social algunos casos de atención. (*Volveré y seré millones*).

Bueno, **tenemos buena relación con una concejal**, con Liliana Di Pietro, ella tiene un comedor en la calle Labarden, [...] siempre tuvimos relación con ella porque es una persona más trabajadora.

- Y con la secretaría de bienestar, que les manda las bolsas.

No, no hay mucha relación, ya están asignadas las bolsas, vistes es como un formulismo, viste está el papel hecho..., toma, dame y chau. Vamos le llevamos el papel de quienes reciben las bolsas y listo. (*Liga de amas de casa*).

- ¿Cuándo empiezan a tener relación directa con el municipio?

Yo te diría que **desde siempre se buscó tener relación con el municipio**.

- ¿Y cómo fue históricamente esa relación?

Buena, **siempre fue buena**, buscamos trabajar de manera que los dos podamos ayudarnos. Nosotros tratamos de proponer ideas, ellos también nos acercan las de ellos. Hasta ahora que nosotros somos de la vereda de enfrente al gobierno municipal, te diría que la relación sigue siendo muy buena, son gente con la que se puede trabajar, a la hora de trabajar dejamos la ideología de lado y tratamos de trabajar para el partido. Si, la relación es buena sobre todo con la gente de la secretaría de industria, Protti y su gente. (*Cámara del comercio y la industria*)

- Pero entonces, la relación con el municipio como la podrían definir, existe una relación con el municipio, no existe, es igual que cualquier institución del partido.

Si existe.

[Claudio] Es una relación que no es conflictiva, tiene sus altibajos pero tenemos una relación buena.

- ¿Tienen altibajos?

[Claudio] Si tienen altibajos, si a veces nuestra visión exige más cosas de las que se pueden dar del otro lado tratamos de conciliar posiciones, si no hemos tenido...

[AMP] No, no al contrario. (AAUNTREF)

6.2.6- Relaciones directas entre las organizaciones participantes y el Intendente.

En muchos casos pareciera que las formas de calificar la relación entre él y las organizaciones se confunden con las de las relaciones entre intendente y las organizaciones. Casi todas las organizaciones hicieron mención al trato que tienen con Hugo Curto. Algunos de los entrevistados relataban que el mismo intendente los había invitado a participar del Consejo y ellos lo hacían para no desprestigiar la invitación, aunque a veces ir a las reuniones las entendieran como una pérdida de tiempo. Recordemos lo que sucedía con las organizaciones religiosas, quienes estaban en el listado de concurrentes pero en realidad no participan de las reuniones del CCM. Estas organizaciones permitían esta situación solamente para mantener una buena relación con el municipio, como una especie de pacto implícito.

... **yo soy una persona que fue elegida por el Intendente, yo no fui elegida por otras personas**, yo era de acá adentro nada más, o sea que **el que me elige a mí porque me conoce a mí directamente es Curto**, a mí no me conocían adentro del municipio mi trabajo siempre fue muy perfil bajo, me entendés lo que te quiero decir, yo nunca me hice notar, pero bueno hoy ya sí por el cargo que ocupo, pero te vuelvo a repetir, yo trabajo para Curto, sólo para Curto políticamente, socialmente trabajo para la gente. (AFVBE).

Como expresa arriba Liliana Di Pietro, es el mismo Intendente quien la integró a sus equipos de trabajo, de la misma manera que integró a otras personas provenientes del mundo de las organizaciones sociales a sus equipos. Tal como lo habíamos descrito anteriormente, las relaciones que se establecen con el intendente son, por lo general, muy estrechas y personalizadas. Vemos que las organizaciones participantes del CCM se encuentran dentro del círculo de relaciones con el gobierno municipal, ya sea porque sus líderes son empleados municipales, o porque el municipio es proveedor de soluciones (las bolsas de comida de la secretaria de Bienestar Social, o directamente proveyendo bienes para la manutención de las organizaciones).

el intendente es una persona que trabaja a puertas abiertas que no hay problemas para la ayuda, ya te digo hay quienes salen contentos y quienes salen enojados porque no a todos se le puede decir que sí, yo ya te dije en algunos momentos hay cosas que el municipio te las puede brindar y hay cosas que no, ... (Unión VVP).

porque me pasa tal cosa de hacer una queja y decir no porque el intendente no te va a atender, lo hacen al intendente como que fuera el ogro y **el intendente es un ser humano como cualquiera que te va a escuchar y que te va a solucionar lo que puede y lo que no, bueno, que va a ser...**, a las 5 de la mañana está atendiendo a la gente. (Unión VVP).

participamos del CCM, porque **este distrito es un distrito muy particular** respecto de su CCM, **tiene una figura política muy fuerte, entonces no hay ninguna institución intermedia que no**

participe del sistema de relaciones del Intendente, por las características del personaje, entonces quizás eso haga que no sean tan ricas las reuniones del CCM. (AAUNTREF)

Estas relaciones personalizadas, el trato habitual que tiene el Intendente con los líderes de éstas organizaciones (las cuales muchas pertenecen a su círculo íntimo de confianza), logran que se establezca un fuerte “feedback”, donde se establece como habitual para lograr resolver los problemas hay que ir directo con el Intendente. Para la mayoría de éstas organizaciones los problemas con el municipio se resuelven, en última instancia, directamente con Curto. Hasta la Liga de Amas de Casa que no pertenece el círculo más íntimo de relaciones del Intendente, entiende que las soluciones no se logran con los “payasos” sino con “el dueño del circo”, como ellas mismas dicen, y de hecho ellas reclaman más presencia activa del Intendente en las reuniones.

A mi me gustaría poder hablar más con el intendente, cosa que no se logra, al principio cuando hacíamos las reuniones en el salón de las banderas y ahora hacemos las reuniones en la oficina de Protti y no..., **para mí hay cosas que yo siempre digo que las cosas hay que hablarlas con el dueño del circo y no con el payaso y el dueño del circo acá es Curto**, ... (Liga de amas de casa).

tengo un entripado, cómo puede ser que hace tanto tiempo que yo estoy acá que saben que estoy trabajando y no son capaces de..., tengo que venir a pedirles de rodilla, pero **esto no queda acá porque yo ahora voy a ir a Curto (el Intendente)**, lo que yo no quería era eso ¿viste tener chupar las medias? Bueno **por qué tenés que llegar a una cabeza tan alta siendo que en el camino hay mucha gente que puede allanar el camino al intendente**, para eso está el municipio y toda la gente que tiene y los concejales y los punteros de barrio, ¿me entendés?. (Unión VVP)

Porque aquel tiene más, porque aquel le dan, porque a aquel no lo ayudan, porque se van a ver a Curto y si lo van a ver a Curto porque no lo vas a ver vos también a Curto, **yo ahora estoy quedada, yo creo que Curto no me dio mucha ayuda por que yo tampoco le pedí, porque Curto a nadie deja**, si no te puede ayudar él te manda a alguien, “andá a fulanito de tal con mi tarjeta a ver si te puede dar una mano”, esto es así. (Unión VVP).

cuando asumió este intendente, Curto, **empezamos a decirle que necesitábamos un lugar físico** y ya era bastante gente, entonces necesitábamos un lugar físico, **nos alquiló esta casa, esta casa la paga el Municipio de 3 de febrero**, y desde el año '96 que funcionamos acá, empezamos con 15 jóvenes y ahora tenemos alrededor de '70. (ASI).

fuimos a hablar con el Intendente, le dijimos que existía este espacio que lo tenían prácticamente abandonado porque lo tenían más de galpón que otra cosa, **le pedimos al intendente si nos dejaba armar un comedor y el intendente dijo que sí**, por supuesto, y empezamos a armar el comedor. (AFVBE)

La figura del Intendente se presenta como fundamental para entender las formas de relacionarse entre de las organizaciones y el municipio. Su trato personalista, si bien permite una relación más fluida y menos burocrática con el Gobierno Municipal, también favorece un alto grado de discrecionalidad.

6.2.7- Las Organizaciones participantes dentro del circuito de relaciones de la política local.

Hasta ahora no hemos hecho más que exponer e ilustrar algunas de las características generales obtenidas de las declaraciones de los líderes de las organizaciones participantes del CCM. Todavía no hemos avanzado sobre las exposiciones de los participantes por parte del municipio del CCM, ni el trabajo en conjunto que significó el CCM. Ahora trataremos de dar un primer anclaje conceptual a las descripciones generales de las organizaciones.

Como ya dijimos al inicio de esta tesis las Políticas Sociales sufrieron importantes transformaciones en los distintos períodos históricos. Decíamos que a mediados de la década del '70 comienza una época que fue signada por la reducción de las funciones del Estado lo que ayudó a provocar una revalorización de la Sociedad Civil, en lo que se refiere a su potencial para asumir funciones sociales. Se pasa de una concepción de oferta estatal de servicios sociales a una centrada en la demanda que implica la transferencia de responsabilidades a los usuarios beneficiarios organizados en asociaciones no gubernamentales (Bustelo, 1998). Se supone que la sociedad civil tiene más afinidad con los problemas concretos de cada comunidad y mayor potencial para resolverlos. Esto estableció un tipo particular de relación Estado-Sociedad Civil, que, para el caso de muchos municipios argentinos y otros países latinoamericanos, permitió un gran desequilibrio y la primacía del Estado por sobre las OSC. Algunos autores entienden que esta modalidad de política logró expresar relaciones sociales “que han estado marcadas por un modelo de autoridad paternal-vertical, de origen patrimonial y de fuerte características ‘patronal-caudillezcas’” (Bustelo, 1998).

Para Bustelo (1998), la relación “caudillo-patrón” evoca una dimensión relacionada con el ámbito familiar: la responsabilidad implícita de proteger a los súbditos a cambio de la lealtad a quien ejerce la autoridad. Está también asociado con el carácter no sujeto a reglas con que se ejerce la autoridad. Al caudillo se le tolera la trasgresión y la relación se establece sin mediaciones de una legalidad basada en derechos y obligaciones. La protección y los favores son actitudes “graciosas del patrón”. La no tributación de lealtad es asimilada a la traición y quien la practica es excluido de la relación. Por eso los beneficios de los súbditos dependen de la fidelidad.

Como ya vimos casi todas las organizaciones participantes forman parte de un círculo de confianza del Intendente. Recordemos que tres organizaciones cuentan entre sus líderes funcionarios del poder ejecutivo del gobierno local. Silvia Gomez (ASI), Ana María Lanzillota (Volveré y Seré Millones) y Cristina Vespa y Lucia Toscano(AAUNTREF). La única concejal que participa, es Liliana Di Pietro de la Asociación Vecinal y de Fomento Barrio Evita, forma parte del bloque justicialista y es del “riñón” del intendente Curto que, según ella, fue él quien la eligió para sumarse a la función pública. Marcela Caradajian, fue secretaria de un concejal justicialista y, además, militante y colaboradora en una de las agrupaciones del Intendente. Quedarían fuera de esta lista, la Liga de Amas de Casa y la Cámara del Comercio y la Industria, que por supuesto también tienen lazos e intereses, y prefieren estar dentro del CCM como una manera para mantener un vínculo con el municipio y tener la posibilidad de influir en sus acciones. La LAC se relaciona con Liliana Di Pietro y es a quién recurren cuando necesitan algún favor o solución por parte del municipio. Y la CCI3F representa la presencia del partido radical, Pablo Mastellone es asesor y colaborador de una concejal de ese partido.

Además de la participación de algunas organizaciones dentro del círculo de confianza del Intendente, todas menos la Cámara del Comercio y la Industria, reparten bolsas de alimentos que reparte el municipio. Al tratarse de organizaciones de base, el Estado local se vuelve uno de los más importantes distribuidores de recursos para estas organizaciones (si no el más importante). Esto sumado a la modo actual de relación Estado-Sociedad Civil, transforma a estas organizaciones casi en “organismos neo-gubernamentales” (Bustelo, 1998).

En Tres de Febrero, como en muchos municipios argentinos, asistimos a una creciente superposición de redes políticas sobre las OSC. Las posibilidades de supervivencia de las OSC de base dependen en gran medida del Estado Local y su gobierno. Las estrategias de sobrevivencia de muchas organizaciones están crecientemente ancladas en las redes de la política local. Por redes políticas entiendo, siguiendo a Granovetter (1973), un conjunto de contactos regulares o conexiones sociales similares entre individuos o grupos en los cuales, al menos uno de ellos es miembro de un partido político o un funcionario estatal.

Las estrategias de sobrevivencia de las organizaciones participantes del CCM se encuentran en el medio de una red política de resolución de problemas y distribución de recursos, la cual se expresa en las interacciones entre funcionarios estatales y participantes de las organizaciones (como es el reparto de bolsas de comida vía las organizaciones).

Según se desprende de la información analizada, las organizaciones del CCM de Tres de Febrero juegan un papel de “Broker” en el sentido de Eric Wolf (1963), “son grupos de personas que median entre los grupos orientados hacia la comunidad y los grupos orientados hacia la nación que operan a través de las instituciones nacionales”³⁷. Wolf sostiene que la función básica de estos *brokers* es relacionar individuos orientados hacia la comunidad que desean estabilizar o mejorar sus posibilidades de vida, pero carecen de seguridad económica y de conexiones políticas, con individuos “orientados hacia la nación”. Esos últimos operan primariamente en términos de “formas culturales complejas estandarizadas como instituciones nacionales, pero cuyo éxito en estas operaciones depende del tamaño y fortaleza del conjunto de seguidores personales”.

La noción de broker puede ser utilizada para iluminar el rol que los mediadores cumplen dentro de la política local en ámbitos urbanos, como puede ser la canalización de recursos, bienes y servicios del partido o de una estructura estatal particular hacia el espacio de la comunidad a través de una organización de base (esto no elimina también pensar en organizaciones partidarias de base).

Las organizaciones devinieron en mediadoras entre el municipio y sus participantes, de hecho varias de ellas plantearon explícitamente en sus funciones ser un nexo entre el municipio y el vecino. Los mediadores, según Auyero (2001), tienen la capacidad de “estar aquí” y “estar allí”; tienen casi similares pertenencias de clase social con sus “clientes”. Lo distintivo en los mediadores es la cantidad acumulada de *capital social*. Esto sería, entre los recursos a los que los individuos pueden acudir para implementar estrategias de movilidad social están esos que potencialmente pueden proveer sus amantes, parientes, amigos, y por los contactos que puedan desarrollar dentro de las asociaciones formales a las que ellos pertenecen, es decir, los recursos a los que los individuos tienen acceso en virtud de estar socialmente integrados en grupos solidarios, redes u organizaciones.

Las relaciones sociales constituyen la base del capital social, definidas como las actitudes que se desarrollan hacia las demás personas o grupos a través de sus interacciones.

³⁷ Citado por Auyero (2001)

A partir de las relaciones sociales, pueden adquirirse sentimientos de simpatía y obligación hacia otras personas, grupos y organizaciones formales. Aquellos que son receptores / objeto de simpatía y obligación tienen el potencial de extraer beneficios y tratamiento preferencial de parte de aquellos otros que tienen sentimientos de simpatía y obligación hacia ellos. La literatura distingue por su intensidad al menos tres clases de capital social. La primera de ellas basada en el afecto y la preocupación por el otro. La segunda, centrada en los sentimientos de compañerismo y buena voluntad recíproca entre personas de similar condición y recursos. Finalmente, una tercera clase asentada en sentimientos de respeto o conciencia de la existencia del otro entre personas que mantienen una relación asimétrica de poder e influencia. Las mismas se identifican como Capital Social de unión, de vinculación y de aproximación. (Robison, Siles & Schmid, 2003).

La intención de las organizaciones que participan del CCM es lograr establecer lazos fuertes con el gobierno municipal, para así estar logrando la simpatía del mismo. Esto se establece a partir de interacciones regulares, las cuales tienen que ser cultivadas y practicadas de manera constante. En esta interacción existe un fortalecimiento recíproco de los capitales sociales del municipio y las organizaciones. Las organizaciones que logren establecer lazos más densos e intensos con el gobierno municipal podrán acceder a beneficios e información podrán incidir en las políticas llevadas adelante por el gobierno local. El establecimiento de distintos tipos de lazos con las organizaciones, le permite al gobierno local la expansión de la red de soluciones de problemas por fuera del ámbito de la “política tradicional”, sin por eso tener que modificar su metodología. Las organizaciones logran mantener la esperanza de ser beneficiados por el municipio, gracias a los lazos construidos, y el municipio logra ampliar su radio de acción y mostrar su capacidad para solucionar problemas por fuera de la política tradicional.

El análisis de estas interrelaciones debe desechar la idea que estas modalidades son el resultado intencionado de la acción calculada, planificada y / o cínica de los políticos y las organizaciones. Es más bien el resultado de prácticas instituidas, que se sostiene y se reproduce por múltiples acciones y reacciones. Como explica Auyero, la capacidad que tienen los mediadores de “servir” a sus beneficiarios depende de la “etapa” en la que se encuentran o de la posición en la estructura del juego político local. Es decir, la cercanía al centro de poder (el intendente), determina el mejor acceso a sus recursos, y por tanto a la (mejor o peor) asistencia a sus beneficiarios. Entonces existe un poder diferencial que poseen y este poder coincide con la “etapa” de relaciones con el centro de poder.

La posibilidad de ser un punto distribuidor de programas de asistencia social (las bolsas de comida que envía el municipio a organizaciones y locales partidarios) son posibilidades de mejorar las carreras de los mediadores. Esos programas representan los “recursos desde arriba” que necesitan para resolver problemas, lo que les permite también otorgar cierta legitimidad al Estado Local, manteniendo la misma lógica de “hacer política”.

La distribución de alimentos a través de las organizaciones “no-gubernamentales” le permite al gobierno local otorgarle a los programas sociales un tinte apolítico. Pero esto no deja de personalizar a la ayuda que llega por parte del gobierno municipal. En última instancia “el dueño de circo”, como nos decía Graciela Monte, es el Intendente Curto.

Que las organizaciones sean las distribuidoras de las bolsas de comida, trata de notar una falta de favoritismo partidario o de manipulación, mostrar que la infección de la política no ha tocado esa distribución de alimentos.

Auyero reproduce una entrevista realizada a Hilda “Chiche” Duhalde que nos pueden servir como ejemplo. En unas declaraciones que realizaba a un medio gráfico con respecto al

Plan Vida del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que ella coordinaba, decía: “Para evitar la politización del Plan Vida, confiamos en las instituciones de la comunidad, la iglesia, la escuela, la sociedad de fomento, el centro de salud. Hacemos esto para elegir un tipo específico de trabajador social solidario. Este tipo de mujer va a defender al programa sin estar sujeta a las fluctuaciones políticas”. Aquí se muestra como se intenta evitar la identificación del programa con la política partidaria, vía la utilización de organizaciones de la comunidad, lo cual le permite ampliar la red de solucionadores de problemas.

6.2.8- Relaciones entre las organizaciones participantes.

Lo descrito anteriormente nos pone en situación para observar y analizar como se establecen las relaciones entre las OSC de Tres de Febrero, en particular de aquellas que participaron del CCM. Siguiendo la misma línea de análisis que en el apartado anterior, vemos que las organizaciones participantes no han logrado desarrollar fuertes lazos interorganizacionales. Siguiendo el esquema de análisis del capital social que propone los autores la Michigan University Robison, Siles y Schmid (2003), parece que las organizaciones participantes del CCM de Tres de Febrero no generan capital social de vinculación.

Para estos autores el capital social de vinculación existe en relaciones sociales medianamente estrechas y en la mayoría de los casos se basa en puntos de coincidencia adquiridos, a veces derivados de compromisos a mediano plazo. Se trata de sentimientos moderadamente intensos de conexión tales como el respeto, la confianza y el compañerismo entre colegas, compañeros de trabajo, personas que realizan tareas parecidas o que comparten responsabilidades similares, así como miembros de una misma comunidad.

Las relaciones que se establecen entre las organizaciones participantes del CCM con otras organizaciones del partido (que pueden participar o no) suelen ser el préstamo de espacios o algunas colaboraciones para ocasiones particulares, como participar de alguna jornada organizada por alguna organización “cosas chicas” como dice una de las entrevistadas. Algunas de las organizaciones directamente dijeron no tener relaciones con ninguna organización y dieron a entender que existen competencias y “celos” entre las organizaciones, generalmente se relaciona con la búsqueda de recursos que puede proveer el Estado.

Me presta el salón la Asociación de Sociedades de Fomento, me presta la Sociedad de Fomento Caseros, me prestaron cuando existían un circo, el Circo Cicuta, me prestaron los rotarios, si tenemos estas relaciones. [...] **No, mucho en cosas muy chicas.** (ASI).

estamos con la **gente de tango que nos cede el espacio**, estamos tres veces por semana, colaboramos con lo que podemos, a veces con los artículos de limpieza, ayudamos a pagar la luz, o sea como podemos mensualmente vamos acomodándonos y allá en Ciudadela es una Mutual la que nos cede el espacio para poder funcionar. (*Liga de amas de casa*).

Por lo general no me inmiscuyo en lo que hace otra institución, pero **no siempre estamos de acuerdo**, porque es como te digo algunos no están de acuerdo que yo con lo que tengo no reciba ningún subsidio, pero es porque yo no quiero, porque yo no lo pido, cuando por ahí ellos están esperando recibir uno y no lo pueden tener, pero no difiero mucho con el mundo de las instituciones

porque **no me empapó de todo lo que hacen, yo cubro la necesidad de ellos**, no le pido explicaciones, no pido ningún tipo de explicaciones cada uno sabe lo que hace, a la larga lo ves en lo que haces, porque **los hechos van a demostrar lo que uno es y lo que uno puede hacer y lo que uno no puede hacer**. Pero yo creo que las instituciones están bien, Marta por ejemplo en la Fundación no sabés las cosas que hace (*Se refiere a Marta Curto de la Fundación Acción Solidaria Eva Perón*) es increíble, es extraordinario el trabajo que hace esa mujer. (*Di Pietro*)

- **¿Y cómo es la relación con las demás organizaciones del Partido, tienen trato?**

[N] **No tenemos trato.**

[M] No tenemos porque realmente nosotros estamos aquí ocupados, no tenemos tiempo de hacer reuniones para nada, pero si alguien necesita.

- **Pero las otras organizaciones se acercan a ustedes o no.**

[N] Si a pedir. (*FASEP*)

- **¿Cómo es la relación con las demás organizaciones del Partido, realizan actividades en conjunto?**

Nosotros tenemos buena relación con otras organizaciones, por ejemplo ayudamos a las bibliotecas de las sociedades de fomento en lo que ellos necesiten.

- **¿Y qué tipo de ayuda le prestan o que actividades realizan?**

Si nos mandan libros los donamos para que ellos tengan las ultimas cosas que aparecen en la industria o técnicas, ahí promocionamos nuestros cursos, si ellos dan cursos que a nuestros socios les pueden interesar les damos difusión, más que nada tratamos de estar comunicamos.

- **¿Con alguna otra OSC tiene relación de este tipo?**

Con algunas escuelas técnicas para la pasantías de las empresas, pero no cuenta como ONG. (*Cámara del comercio y la industria*)

En el año 2003 existió una iniciativa de alguna de las organizaciones participantes para formar el Centro de Organizaciones No Gubernamentales de Tres de Febrero, pero no funcionó. Quién estuvo al frente de esa iniciativa fue la concejal Liliana Di Pietro, presidenta de la AFVBE. También estuvieron presentes en este movimiento Marcela Caradajian, Julio Barrios (UVVP) y Silvia Gomez (ASI). Es en esta empresa que Liliana es elegida por el Intendente como candidata a Concejal, por eso el resto de los participantes abandonaron la iniciativa y acusan a Liliana de haber utilizado el esfuerzo de muchos para un beneficio personal. En la entrevista que le realicé a Liliana ella aún se reconoce como la presidenta del Centro de ONG's aunque el resto de las organizaciones entiendan que esa experiencia se terminó, fundamentando que esa experiencia sólo se realizó con la intención de obtener un rédito político.

Es que nunca hubo encuentros, por eso te digo que no hay una..., en realidad **el año pasado o el anteaño creamos un Centro de organizaciones comunitarias y fuimos con una gente a recorrer el distrito, fuimos a distintos lados**. Si se hubiera hecho ese proyecto, si se hubiera llevado adelante eso hubiera nucleado, pero se uso para otra cosa, tuvo otro destino. [...] Pero **no funcionó porque** no se hizo, digamos, **porque las personas que tenían que hacerlo, usaron eso para otras cosas, pero eso hubiera sido bárbaro, porque por lo menos ahí una vez cada tanto nos hubiéramos encontrado y hubiéramos armado cosas juntos también**. En vez de armar yo un evento que lleva 200 personas, armemos uno de 3000, hubiera sido fantástico, pero ya te digo no se pudo. (*ASI*).

lo que pasa es que **vos no podés partir de la base de armó esto para quedarme con esto**, yo tengo una formación política, yo armó esto y si esto funciona a lo mejor me puedo quedar con esto, yo no puedo partir de esto para quedármelo. [...] Claro, viste porque eso es una vergüenza, ya estamos viejos para esas cosas y es así que las cosas están como están..., si ya me acuerdo de eso de hecho **yo participé en algunas reuniones, fue un papelón, un desastre, porque había una intencionalidad detrás de eso y eso es lo que hace fracasar siempre a estas reuniones, por eso la gente se fue**, la gente no es tonta, la gente asiste porque quiere pero vos no vas a definir cuestiones que no les interese porque se van a borrar, y está bien que así sea, lo fundamental de esto es la libertad, si vos no te sentís libre como organización, si vos sentís que tenés un condicionamiento (AAUNTREF)

Cuando Liliana Di Pietro comentó que el Centro de ONG's estaba funcionando y ella era la presidenta, le pregunté por las actividades que realiza. Ella me explicó que fundamentalmente se trata de ayudar a las organizaciones con la búsqueda de los recursos. Es decir, cuando una organización tiene necesidad de pedir una favor, esta necesitando que alguien la ayude, ahí esta "Liliana" o el centro de ONG's, que para el caso es lo mismo. Como vimos en los comentarios de las demás organizaciones, se coincide en que la creación del centro fue utilizado para los fines políticos de Liliana, ella intentó volverse un punto de referencia entre el resto de sus colegas comunitarios y que esto le permitiera obtener mayor legitimidad para su participación en la política local.

Según lo que surge en las entrevistas el Centro no esta funcionando, aparentemente es algo que no tiene más que el nombre y que Liliana utiliza para colocarse un paso por encima del resto de las organizaciones y poder ser ella una "mediadora" entre los recursos (el municipio) y el resto de organizaciones (aunque el resto de las OSC no la reconozca como tal). Cuando comenzaron con la experiencia le dio resultado, se colocó cerca del centro del poder político local, lo que le valió su cargo de concejal. Pero el Centro no es un espacio donde confluyan el accionar de un conjunto de organizaciones, las supuestas decisiones y acciones del Centro son las de Liliana y no se debaten con nadie más.

Como presidenta del Centro de Organizaciones no Gubernamentales antes de ser concejal hemos ido con la comisión a varias ONG a donde algunas las hemos ayudado, nos hemos hecho canjear cosas, a una le sobraba una chapa y a la otra una cocina y hacíamos que se lo intercambien.

- Esto antes del consejo.

Exactamente, así que con el tema de las instituciones nunca tuve problemas al contrario, si me necesitan llaman y sigo estando y lo que puedo dar lo doy y lo que no, no prometo.

- ¿Y Cómo funciona el Centro de ONG de 3def.?

Estamos en comunicación, nos llaman y nos invitan o quieren hacer algo para los chicos a donde ellos están y ellos me llaman y me dicen "mirá Patri vamos a armar el día de no se cualquier cosa", bueno quedate tranquilo, ellos salen como nosotros a pedir, pero si a nosotros nos sobra algo, nosotros se lo llevamos y si no lo ayudamos a pedir. Nos ayudamos mutuamente, ... (Di Pietro).

Entonces las relaciones de las organizaciones que participaron del CCM entre sí, y con otras organizaciones se presentan como débiles y poco duraderas. La intención de formar una especie de Red organizacional comunitaria, no pudo llegar muy lejos. La generación de capital social de vinculación es casi nulo al interior y el exterior del CCM.

Podríamos utilizar la teoría de las organizaciones en red para comparar analizar el comportamiento de estas organizaciones. Una organización en red es “aquella en la que un número de sujetos mantiene relaciones de intercambio entre sí en forma reiterada y duradera y, simultáneamente, carece de una autoridad legítima encargada de mediar y resolver los conflictos que puedan surgir durante el intercambio. Son propiedades primordiales de esta forma organizacional el alto nivel de confianza entre las partes así como una norma de reciprocidad que obliga a cada miembro a comprometerse con el otro sin sacar ventaja de la confianza establecida” (Forni, 2001).

Queda claro lo lejano de la actualidad del Centro de ONG's y lo básico del funcionamiento de una red de organizaciones. No fue posible conocer cuales fueron las primeras motivaciones que llevaron a algunas de estas organizaciones a buscar el armado de una supraorganización y cuales fueron las finalidades deseadas, pero es claro que no cumplió con las expectativas de la mayoría de sus participantes a partir de la pérdida de confianza en Liliana Di Pietro, esto generó la falta de reciprocidad, según se entiende Liliana buscó sacar ventaja de esta situación, por lo tanto se volvió imposible establecer lazos fuertes y duraderos.

Las relaciones entre organizaciones se ven limitadas por la expresión de un fuerte sentido patrimonial y vertical. En la mayoría de los casos hay una gran identificación de las acciones individuales con las de la organización, pareciera que la organización expresa una dependencia a un líder o un grupo reducido de personas (aunque sea por un período de tiempo establecido). De hecho, en muchos de los casos los mecanismos de participación democrática al interior de las organizaciones son casi nulos. Algunas organizaciones hasta parecieran tener “dueños” o un “grupo de dueños”.

Las organizaciones que tienen en su normativa el cambio regular de autoridades tienen el mismo problema. En la Cámara del Comercio y la Industria sus autoridades suelen ser las mismas, pero rotan sin que sufra demasiadas modificaciones en el rumbo de la organización, solo un cambio de nombres que se repiten por diferentes cargos (vocales, secretarios, directores, presidente, etc.), Pablo Mastellone, director de la cámara ya había sido presidente de la misma, el actual presidente lleva ya tres períodos consecutivos y, en otro momento, ya había asumido la presidencia con anterioridad. En la Liga de Amas de casa sucede que las autoridades suelen elegirse en función del tiempo libre y las ganas de la persona de hacerse cargo de las actividades, pero esto no es muy significativo porque esta organización muestra una dependencia muy grande a los lineamientos de la presidenta de la organización mundial, que hace muchos años ocupa “Lita” de Lazzari. La última organización que tiene en su normativa el cambio regular de autoridades es la Unión vecinal Villa Pinerol, cual actualmente también presenta una dependencia a su actual líder y presidenta. Marcela Caradajian me contaba que en estos momentos se sentía sola llevando adelante, solamente la acompañaba su compañero de militancia, que formalmente no tiene ningún cargo más que ser un amigo de Norma. En las organizaciones participantes, como un reflejo de una situación muy extendida, suele existir una dependencia a los “dueños” que muchas veces obstaculiza la posibilidad de establecer lazos con otras organizaciones.

La opción de las organizaciones es generar y acumular mayor cantidad de simpatía y obligaciones con el gobierno local para mejorar su posición hacia el centro de poder. Al acumular recursos e información, tienen la posibilidad de incidir en las decisiones del gobierno y resolver problemas concretos y, por lo tanto, las organizaciones van a competir para ocupar un espacio más cercano al centro. Lo que Robison, Siles y Schmid llaman capital social de aproximación.

El capital social de aproximación o de puente está presente en relaciones asimétricas entre personas que tienen pocos puntos de coincidencia, un contacto personal limitado y a menudo diferencias importantes en cuanto a los recursos que poseen. Consiste en sentimientos asimétricos de conexión como pueden ser los del Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil (Robison, Siles & Schmid, 2003).

Esta situación contextual, donde el Estado se comporta como proveedor de recursos para resolver problemas y las organizaciones como mediadoras para la distribución de los recursos, genera una competencia entre las organizaciones para ver quien se encuentra mejor posicionado respecto del centro de poder. En este sentido podemos afirmar que estas organizaciones sufren cierto tipo de *isomorfismo coercitivo*. Transformaron el sentido de sus finalidades por la necesidad de contar con los bienes del Estado para poder sobrevivir.

Cuando Powell y Di Maggio (2001) hablan de isomorfismo coercitivo se refieren más bien a la imposición directa por parte del Estado o de otra organización para que se produzca un cambio: “en algunas circunstancias, el cambio organizacional es la respuesta directa a un mandato del gobierno: los fabricantes adoptan nuevas tecnologías para controlar la contaminación a fin de sujetarse a las regulaciones gubernamentales. Pfeffer y Slancik [...] observan que los ambientes contruidos políticamente tienen dos características: a menudo los que toman las decisiones políticas no experimentan las consecuencias de sus acciones; y las decisiones políticas se aplican de manera general a toda clase de organizaciones, lo que hace esas decisiones menos adaptativas y menos flexibles”.

En el caso de las OSC participantes de este CCM, el Estado no cumple un rol muy importante como controlador en las funciones de las ONG's. Además, el ambiente institucional de las ONG's no cuenta con actores tan fuertes que pueda imponer modelos a través de la coerción. Así el isomorfismo coercitivo adquiere características diferentes a las mencionadas por estos autores, pero, principalmente, más específicas. En estos casos el isomorfismo coercitivo se refiere a imposiciones o presiones que las ONG's sufren de actores externos a las que se encuentran frente a la necesidad de realizar cambios organizacionales para alcanzar la legitimación.

En ese sentido, un trabajo realizado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales (IDICSO-Usal), se diferencian dos tipos de isomorfismo coercitivo, aún más específicos, isomorfismo *político o clientelístico* e isomorfismo *jurídico*. El que nos interesa en este momento es el primero que se refiere a los cambios que las ONG's tienen que hacer para adaptarse a los gobernantes de turno, a las Políticas Sociales, muchas veces utilizándose de prácticas clientelistas, o sea, las ONG's deciden formar parte de las estructuras clientelares de otras ONG's, de algún partido político o de algún funcionario público en especial, ya que con ello se ven, de algún modo, favorecidas (Forni, Leite 2004). Ello también se debe a que a veces se crean o se deshacen ministerios o secretarías. Además, una nueva política social desarrollada por el Estado puede necesitar el apoyo de diferentes ONG's y éstas necesitan estructurarse de una manera diferente para adecuarse a la demanda. “Esta combinación de recursos del Estado y del esfuerzo privado / social, además de ser eficiente y muchas veces la única vía posible para satisfacer necesidades, es propicia para que se desarrollen relaciones clientelísticas, cooptativas y de competencia entre las asociaciones barriales”. (Thompson, A. 1995)

Trotta (2002) define el clientelismo como una relación social basada en la desigualdad, es una relación cara a cara, y que tiene una flexibilidad difusa, es decir, que no se encuentran claramente definidos los términos de la relación. Según este autor la reciprocidad es la principal característica de este tipo de práctica, ya que es aquella la que mantiene el

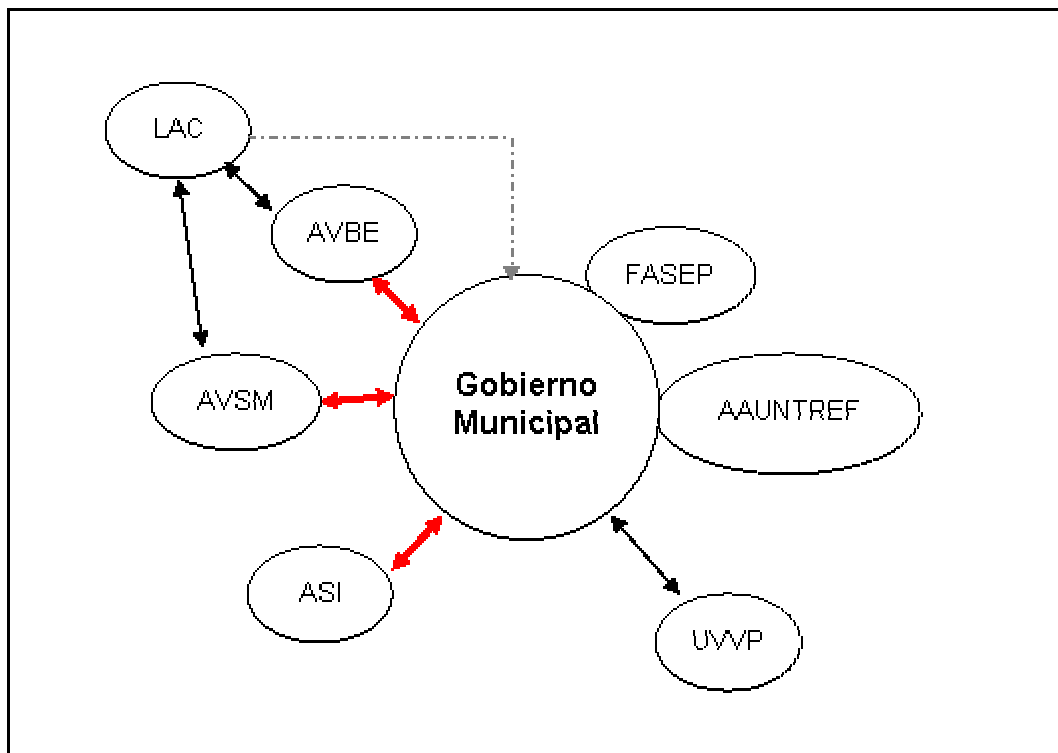
vínculo entre el patrón y el cliente. Estas serían características fijas del clientelismos. Por otro lado, las características variables del clientelismo, que van a configurar su particularidad, son: “el origen de la iniciativa para establecer la relación, la duración en el tiempo de la misma, el alcance de la relación y su intensidad”.

Este autor diferencia entre “clientelismo institucional” o “clientelismo fino”, en oposición al “clientelismo tradicional” o “duro”. En el primero, el recurso que se utiliza en la relación es implícito y no tangible, como puede ser incluir determinadas personas en un determinado plan social, y eso hace, por otro lado, que la relación sea más larga que en el clientelismo tradicional, ya que el cliente se ve involucrado en una red de estructuras de decisiones que hacen que el alcance territorial del clientelismo fino sea más amplio que el tradicional. A su vez, el clientelismo tradicional tiene objetos tangibles (muchas veces comida, ropa, etc) como recursos en la relación. Ésta es más bien corta y tiene un alcance más que nada barrial. Cuando hablamos de isomorfismo coercitivo político para el caso de este municipio, vemos que esta nutrido por los dos tipos de clientelismo.

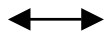
Debe señalarse que el isomorfismo político tiene características particulares en relación con los otros tipos de isomorfismo, en tanto los efectos que tiene en la estructura organizacional. Es decir aquellas ONG’s en donde se observan presiones isomórficas de tipo político, se da una estructura cuyos criterios difieren de los de aquellas en donde las presiones apuntan a una estructura similar a la empresa privada, en tanto eficiencia y funcionamiento de la misma; no se apunta a un tipo de racionalidad de tipo racional legal sino que intervienen factores ligados a las relaciones de tipo clientelares. Las organizaciones adquirirían ciertas características estructurales no por decisión o diseño racional, sino por considerarse una manera de lograr la sobrevivencia de la organización, a través de prácticas como las que describimos.

Asimismo, es importante tener en cuenta la baja institucionalidad existente en los aparatos gubernamentales y el espacio que existe para la discrecionalidad. Es decir, la existencia de discrecionalidad y patrones de relaciones personalizadas dan lugar al clientelismo. Se genera una gran dependencia de las organizaciones respecto de las Políticas Sociales que se implementan desde el gobierno y pareciera que más que una búsqueda concreta de nuevas actividades participativas, la organización se mantiene como medio de canalizar reclamos al Municipio y de conseguir asistencia directa desde las donaciones y la provisión de mercadería. Por lo tanto lo que le ocurra al Municipio moviliza de alguna manera lo que le ocurra a la organización.

B. Gráfico: Relaciones entre las Organizaciones participantes y el Gobierno Municipal.



Relaciones basadas en lazos densos y frecuentes de correspondencia.



Relaciones basadas en lazos de correspondencia frecuentes.



Relaciones basadas en lazos de correspondencia débiles y poco frecuentes.



El Caso de la FASEP y la AAUNTREF pueden considerarse directamente como apéndices del Gobierno Municipal.

6.3- Los participantes por parte del gobierno municipal³⁸.

Más arriba adelantamos algunas características del Secretario de Industria y Comercio el ingeniero Silvio Protti, el participante de mayor rango en el CCM por parte del Gobierno Municipal. Quien lo acompañaba en estas tareas es el Director de Empleo Luciano Lucchetti, también una persona con peso y “vuelo propio” en el municipio. A pesar de ser uno de los Directores bajo el ala del Secretario de Industria y Comercio, Lucchetti tiene un despacho fuera de ámbito de la secretaría, de hecho está en otro piso, cuando el resto de los colaboradores de Protti están bastante cerca. Lucchetti es uno de los funcionarios elegido directamente por Curto para “manejar el tema de los planes” en el distrito.

Algunos de los líderes de las organizaciones se encargaron en diferenciar a los dos. Según nos contaba Silvia Gómez, de la casita de A.S.I., “el Ing. Protti es una persona más técnica y Lucchetti más político”. Lucchetti es la persona encargada de la gestión administrativa y operativa del PJJHD en el municipio. Su Dirección es quien debe responder a las auditorias del gobierno nacional, mantener actualizados los listados de beneficiarios y quien, en última instancia, trata con los beneficiarios. Tuvo a su cargo la entrega de los planes y actualmente es quien se encarga de los proyectos productivos que se entregan para los nuevos planes sociales como el Manos a la Obra y el Herramientas por trabajo.

El Secretario de Industria, el Ing. Protti, se dedicó a las relaciones con las organizaciones participantes del CCM. Se encargó del armado de la agenda de las reuniones, brindó el espacio de su despacho para realización de las mismas. También debió atender a la evaluación de los micro-emprendimientos en conjunto con algunas de las organizaciones participantes del CCM.

Lograr las entrevistas con estos funcionarios fue una tarea complicada. Ninguno de los dos tiene una agenda para recibir personas por fuera de las actividades oficiales. Cuando alguien necesita entrevistarlos tiene que presentarse el mismo día e intentar obtener la entrevista en el momento o combinar una fecha directamente con ellos, lo que no garantiza que la entrevista se realice en el momento combinado. Puede pasar que ese día se presente algún imprevisto o que decidan no recibir a más gente. El procedimiento para pedir una entrevista es más o menos similar en los dos casos, y en varias oficinas más del municipio entre ellas las del mismo Intendente. Quien desea entrevistar a alguno de estos funcionarios se debe presentar frente a una puerta cerrada con un cartel que dice “golpeé y espere” (en el caso de Protti) o a un mostrador (para Lucchetti) alejado de la oficina del funcionario, y, para ambos casos, la primer persona encargada de atender suele ser una suerte de portero de gran tamaño -según se comenta algunos ex UOM distrito, y/o también beneficiarios del PJJHD-, son quienes hacen de primer filtro. Según me comentaban algunas personas que se encontraban esperando al Sr. Lucchetti fui una persona afortunada, para concretar la entrevista con el Ingeniero Protti sólo tuve que ir dos veces a su despacho y en el caso de Lucchetti tres veces, en ambos casos hay que sumarle una buena cantidad de tiempo de espera.

Ambas entrevistas se realizaron en sus despachos, lo que en algún momento fue un inconveniente porque ninguno de los dos trabaja con una agenda, por lo tanto las entrevistas tuvieron algunas interrupciones, cortas pero no permitieron que el ambiente fuera el ideal. De

³⁸ Los nombres de los participantes por parte del Gobierno Municipal, también fueron modificados.

todos modos, se mostraron dispuestos a colaborar en ese momento. Fue difícil conseguir tiempo, pero una vez ahí los dos respondieron a las preguntas.

Que el PJJHD se encuentre bajo el ala de la producción y el empleo tiene que ver con que las funciones fundamentales de la Secretaría Promoción Social son, casi con exclusividad, las tareas relacionadas con la asistencia directa a la población necesitada. Es de donde parten las bolsas de comida que se reparten en casi todas las organizaciones entrevistadas y también algunas unidades básicas, como nos contaba Marta Curto. Quién estaba al frente de esa Secretaría era el Sr. Manzzur, un colaborador de muchos años del Intendente. Basó su gestión fundamentalmente en la entrega de mercadería y administrar algunos recursos de políticas provinciales o nacionales. Este tipo de tareas por lo general no suponían un planteo de promoción de actividades para la sociedad civil, ni el desarrollo proyectos locales. Silvia Gomez, Ana María Lanzillota y Cristina Vespa comentaron que el PJJHD no podía estar en manos de este Secretario porque el Intendente prefería que estuviera en manos de una secretaria “más ordenada”. Por otro lado, el PJJHD es entendido por el municipio como la continuidad de las políticas recomposición de empleo, de hecho en las entrevistas muchos llaman al plan “Plan Trabajar”, confundiendo el nombre con los programas anteriores.

Las entrevistas realizadas a funcionarios municipales (aquellos que participan en nombre del gobierno municipal), no registraron su trayectoria como funcionarios, sino que abordaron la problemática del Plan y el Consejo, esto fue fundamentalmente para poder concentrar el poco tiempo en el foco de la entrevista, debido a la dificultad de concertar las mismas.

7- Conformación del espacio participativo.

La lógica de las políticas que promueven el desarrollo local y la economía social, como la segunda fase del PJJHD, establece la necesidad de promover actividades asociativas y estratégicas entre los municipios y comunas de nuestro país. Es más, puede leerse en la literatura que promueve este tipo de políticas que la fórmula para alcanzar el bienestar general, reducir los niveles de pobreza y exclusión y mejorar la calidad e “intensidad” de nuestras democracias, se encuentra en la construcción e institucionalización de espacios participativos multiactorales, especialmente aquellos destinados a la definición de políticas y programas de orden público.

La generación de este tipo de espacios de participación, las alianzas estratégicas, los espacios de concertación y la generación de capital social, que también se expandió por América Latina (bajo diversas formas como son los planes estratégicos, presupuestos participativos, el diseño participativo de programas sociales, sistemas de monitoreo intersectorial de la acción pública y los mismos consejos consultivos de políticas públicas), suponen el armados de los llamados “espacios de igualdad”³⁹ (Pizzorno, 1987), un paso de la verticalidad a horizontalidad en la toma de decisiones a partir de la participación de una multiplicidad de actores (donde lo ideal es que “todos” los actores participen), espacios de creación colectiva en búsqueda de una articulación entre los actores gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil. Todo esto con el objetivo claro de generar mejores y más equitativas democracias.

Con estas intenciones nacieron los distintos niveles de Consejos Consultivos del PJJHD, potenciar la democracia a partir de la participación de diferentes actores, posibilitar un aprovechamiento de los recursos presentes en las sociedades locales, apostando a la *calidad* y, de algún modo, a la *efectividad*, esto es lograr una mayor correspondencia de las necesidades y demandas comunintarias.

Pero estas instancias no son estáticas, hay que comprenderlas como procesos. No todos los Estados locales y organizaciones presentan los mismos antecedentes de participación, ni los actores presentan las mismas motivaciones y expectativas. En estas cosas se definen como será la construcción del mandato, el nivel de involucramiento y los aportes de cada una de las partes a estos espacios asociativos.

Ya hemos visto los caminos recorridos por las organizaciones, como es su organización interna, sus actividades, su relación con el gobierno local y el intendente, las relaciones entre las organizaciones y las personas que representan el poder municipal en el CCM. Pasaremos entonces a analizar las cuestiones que consideré relevantes como condicionantes o estimulantes a la hora de la conformación del espacio asociativo. Buscamos identificar las principales lógicas que participan en la escena del proceso del funcionamiento del CCM.

³⁹ Pizzorno alude a las áreas de igualdad advirtiéndolo que "...Cuando un sistema de solidaridad opera sobre la estructura y sobre los valores de un sistema de intereses, el resultado es un proceso que podríamos llamar de formación de áreas de igualdad. En otras palabras, dado que el sistema de intereses es un sistema de desigualdades (campo), se puede formar un sistema de solidaridad que actúe sobre el, en la medida en que, en un área de acción - por mínima que sea - las desigualdades son negadas" (Pizzorno, A. 1976).

7.1- Opinión de los participantes acerca del PJJHD

Lo primero que vamos a considerar para la conformación del espacio asociativo, son las diferentes opiniones acerca del PJJHD que fueron surgiendo en las entrevistas. Consideramos fundamental la idea que elaboran los participantes sobre la política que los convoca va a determinar las expectativas del trabajo en conjunto. A partir del significado que cada uno de los actores le otorgue a la participación se condicionará la situación de reciprocidad que se genere.

Analizando las respuestas obtenidas observamos que, en general, el Programa no cuenta con una significación positiva entre los participantes del CCM, ya sea para las OSC como para los representantes del gobierno municipal. Se acepta como un programa que fue necesario en su momento, para “apagar en incendio”, pero consideran que en la actualidad llegó el momento de rediseñar esta Política Social y conducirla en otro sentido.

- ¿Para qué sirvió el plan?

Es como que calmo un poco el desorden social que había, pero solución no es, es como una casa que se está por caer y vas y le ponés un palo para que no se te venga encima, **pero esto solución no trae**, date cuenta que \$150 no son nada. (*Liga de amas de casa*)

Bueno miré, **el plan jefes y jefas por un momento dio resultados**, o está dando resultados mejor dicho, porque habiendo tanta gente desocupada Ud. se imagina que \$150 no son muchos pero salva porque mucha gente se le cortaba los suministros por no tener ese dinero hoy a pesar que es poco dinero hoy la gente paga sus suministros, bueno **es un poco calmar a la gente por lo laboral**, pero yo pienso que a medida que haya trabajo se va a ir sacando esto del plan jefas y jefes, yo pienso que lo contienen un poco. (*Fundación A. S. Eva Perón*)

Yo creo que llegó en un momento que el país vivía una situación crítica, estaba incendiado, donde había que tomar una determinación porque esto iba a terminar mal, lo que todos ya preveían, a eso súmale la gran desocupación que tenía el país y la falta de trabajo hacía una miseria mucho más importante, **llegó en un momento para apagar el incendio**, como para salvaguardar al beneficiario, porque una persona no puede vivir con \$150, de hecho, pero son cuatro horas, si esa persona mantiene, porque no puede conseguir o por algún problema físico, psíquico, o mayor ya de edad para, un trabajo eso lo va a mantener ocupado en su cabecita para que no tome cualquier determinación que no corresponda y en los pibes jóvenes los mayores de 18 yo creo que le vienen bien, **hoy la calle está ganando una des-prolijidad enorme**, si vos le das la posibilidad de cuando sale de un secundario o de un polimodal, la pasantía, que la pueda seguir con una beca haciendo sus esfuerzos para estudiar y lo acompaña medianamente yo creo que lo formás, el esfuerzo va en cada uno, cómo buscar y los propósitos. (*Director de empleo*)

Dentro de los cuestionamientos encontramos el argumento que los planes, lejos de ayudar a la recomposición de la situación de empleo, provoca una lógica contraria a “la cultura del trabajo”. Estos planteos llegan, principalmente, desde las organizaciones, pero también aparece, quizás con menos fuerza, en el discurso de los funcionarios municipales. Para la mayoría de los entrevistados este tipo de programas sociales degeneran al trabajo, no son un buen ejemplo y tiende a generar un círculo vicioso donde el trabajo deja de ser el centro para “ganarse la vida”, le quita dignidad a los beneficiarios.

A mi **no me parece que sea algo digno para el ser humano**, porque yo creo que **la dignidad del hombre es tener trabajo**, mantenerse por su propio esfuerzo por levantarse a la mañana y traer a la familia [...] la Argentina ha perdido la dignidad, ha perdido la dignidad porque le han sacado lo principal que es la fuente de trabajo que uno sabe que va a trabajar y que lleva a su casa el sobre con el dinero que ganó con su propio esfuerzo y si tengo que madrugar, levantarme temprano, pero eso es maravilloso. **A mi no me parece en sí que el plan trabajar sea una solución, a mi no me parece, porque como en todo hay abuso, entonces a mi me parece que habría que abrir fábricas**, hay muchas cosas por hacer que yo no voy a decir quien tenga que hacerlo, mi pensamiento así para mi de alguna forma sirvió en su momento, un momento pero no para que durara tanto tiempo, porque después de todo eso se distorsionó. (*Unión VVP*)

Porque como yo digo, el Plan trabajar no sirve, **a la gente hay que darle trabajo**, capacitación y trabajo, como que **no sirven los comedores** de CARITAS. [...]

Vos fijate lo que yo digo siempre, qué les estás dando a una criatura, un plato de comida que no sirve **el chico necesita que le den el ejemplo del Papá que tiene un trabajo que trae a su casa el dinero** y el chico con lo que hay en casa se tiene que adaptar a lo que hay, mejor peor, lo que fuere, de que sirve un plato de comida, no sirve de nada, lo estás acostumbrando a ser vago, a ir a comer miseria que te de otro y eso no es bueno. [...], yo siempre discuto con el Padre Carlos José porque el tiene un comedor, porque a mi me pidieron gente del Plan Trabajar para que vayan a ayudar con la cocina y la mamá de los chicos que van al comedor están en la puerta fumando, entonces no señora si le estamos haciendo un favor a sus hijos venga y colabore, entonces empezá por educar a los padres para que los chicos sean educados, es todo una cadena. Bueno, con los Planes Trabajar es igual, vos le das a una persona \$150, que no le alcanza para nada, porque no te alcanza para los pañales o la leche de un chico y que le estás dando, nada, nada, dale trabajo, hace talleres, por eso esto de los proyectos, si fuera bien encaminado, si fuera una cosa rápida porque esta llena de papeles, yo pagaría para que veas el formulario que tiene que llenar la gente y decís “no pobrecito” (*Liga de amas de casa*).

El plan jefes no me gusta, no estoy de acuerdo y el CC para mí no existe. [...] **...no habla bien de mi país** que nosotros tengamos que **tener planes sociales** siendo el país más rico que somos prácticamente, si a nosotros no nos falta nada, **¿sabés qué nos falta?, que uno diga si señores se ponen todos trabajar y enseñemos a la gente lo que tienen que hacer mañana, no dejemos que siga siendo ignorante** para que a los demás mañana se sea más fácil pisarlo, porque te dicen cállate la boca porque vos no sabés nada, [...]

no se dan cuenta que eso es la herencia del futuro que vamos a tener, si ellos no se ponen las pilas y le enseñan a la gente que en vez de comer pescado que lo pesque antes, y eso es lo que nosotros les enseñamos a estos pibes, para que nadie mañana venga a comprarlos con \$150 y diga “no para yo tengo estudios, a mi no me vas a pasar, no me vas a pagar para ser ignorante, yo quiero crecer” y es así de sencillo. (*Di Pietro*)

Dentro de las opiniones positivas que se le atribuyen al PJJHD, además de haber colaborado en la gobernabilidad pos crisis, se encuentran la de ser un refugio importante para trabajadores desempleados de edad media y alta. También desde la AAUNTREF, casi a contramano de la opinión del resto de las organizaciones, rescatan la figura del derecho que supone el programa⁴⁰ y la imposibilidad de inhabilitar a un beneficiario de gozar de ese beneficio, aunque también plantean que las tareas asignadas como contraprestaciones no tengan que ser repensadas.

⁴⁰ Recordemos que la ley, desde el decreto 565/02, asimila el “derecho de inclusión social” para todos los jefes/as de hogar desocupados.

...**gracias a Dios que a alguno se le ocurrió esta brillante idea** de eso de los planes, porque decí la verdad, **la gente mayor de 40 años ya no tiene cabida en este país**, no sirve para nada y hay hasta profesionales, tiene más de 40 años y tiene dos hijos y chau no sirve, y que va a hacer esa gente, entonces no es culpa de la gente, es culpa de un sistema perverso que hay en la República Argentina que..., que vamos a hacer. (ASI).

sabés que es lo que pasa, **el tema es el tema del derecho**, yo tenía un caso allá en Palomar de una chica que no está cumpliendo y el padre vino a hablar conmigo para que yo le sacara el Plan por una cuestión personal..., pero lo que yo le decía es que el plan es un derecho, yo no se lo voy a sacar al plan, tratamos no pudimos la piba esta para atrás es incorregible, tratamos de llevarla a otro lugar, de darle otras herramientas para ver si ahí se aburría..., pero no hubo manera, **pero el plan no se lo puedo sacar, cómo se lo voy a sacar si el plan es un derecho**, quizás **lo que sí hace falta y lo que si está fallando acá es la habilidad de percibir adonde y cómo hacés trabajar a estás personas**. (AAUNTREF)

La principal crítica realizada por los representantes del gobierno municipal tiene que ver con que ésta política estaría orientada a fortalecer economías regionales, algo que no concuerda con la realidad de los municipios del primer cordón del conurbano. En su análisis, este tipo de políticas no pueden llevarse adelante con éxito. La razón es que las economías de los municipios está influenciada directamente por la realidad de la industria metal-mecánica nacional, por lo tanto el impacto que pudieran realizar los micro-emprendimientos no son percibidos como una factor de cambio social inclusivo, porque la dinámica de sus economías no tiende a absorber este tipo de actividades.

Claro, yo creo que cuando se legisla se legisla, obviamente, para todo el país en la creación del Consejo y **la problemática de un municipio de 500.000 habitantes pegada a la Capital Federal, es muy distinta a un pueblo de 1.000 personas**, donde viste, capaz no hay dirigentes capacitados para llevar adelante algo, entonces bueno, hay organizaciones intermedias que por más pequeñas que sean y son ellos mismos los actores los protagonistas, es decir, los beneficiarios, esta todo ahí. [...]

...por ejemplo si vos leés, entre las funciones del Consejo se pueden plantear políticas de desarrollo, de salud y demás. Pero por ejemplo en lo económico **todo el Gran Buenos Aires**, no sólo este municipio, **está sujeto a los vaivenes de la economía nacional**, acá no contamos con una economía regional, es decir no vamos a ver como está la cosecha de aceitunas, acá esto es una proyección de capital federal. (Secretario de Industria y comercio)

En los discursos se pueden distinguir otras consideraciones acerca del PJJHD, como los beneficiarios y las contraprestaciones, que abonan a su imaginario e ideas con respecto al programa, y por lo tanto también influyen en las maneras de actuar de los participantes en el seno del CCM.

7.1.1- Opinión respecto a los beneficiarios y las contraprestaciones.

En las entrevista a las organizaciones se formularon una serie de preguntas disparadores para analizar la relación y las opiniones con respecto a los beneficiarios. Ellas son las que cuentan con la experiencia que les otorgó el trato cotidiano.

Las respuestas por lo general llevaron la entrevista hacia la situación de las contraprestaciones. Al igual que el plan, dentro de los participantes del CCM las contraprestaciones no tienen “buena fama”. Lo primero que critican las organizaciones, es que las contraprestaciones no están bien pensadas en cuanto metodología para ocupar a los beneficiarios. El principal problema es ocupar a los beneficiarios la cantidad de tiempo estipulado en actividades que sean beneficiosas para las personas.

Pero decime una cosa, **si a mi me mandan 20 personas acá, qué les hago hacer** a las 20 personas de más, no me puedo quejar que son vagos o irresponsables porque no tienen nada para hacer, como en una delegación municipal ¿cómo van a haber 120 personas, si nadie puede comprar 120 cepillos para que barran la calle, dales 120 cepillos y mándalos a barrer, ¿entendés? Pero si no le dan las posibilidades, las herramientas **¿qué querés que haga esa gente? Hasta es preferible que se queden en su casa.** (ASI).

las instituciones tienen la autorización para que no trabajen las mujeres que están embarazadas por ejemplo, o que tienen muchas criaturas.

¿Claro, esto también es lógico, no van a dejar la casa y lo chicos por \$150?

Claro, **ir ahí con todas esas criaturas, dejar su casa, las criaturas descuidadas para ir a trabajar, eso es lógico y humano.** (Volveré y seré millones).

vos fijate una cosa que **una de las cláusulas que hay para que una empresa pueda tomar gente del plan trabajar es que no haya tenido despidos en los últimos seis meses o una cosa así es una pavada**, porque vos empleados podés despedir, pero cuando te viene el trabajo por ahí empezás a trabajar y no paras más, pero es una de las pavadas que **te ponen trabas para que la gente no pueda tomar gente del plan.** Es una pavada, o aunque sea un trabajo temporario, que por ahí dentro de ese trabajo temporario estás aprendiendo un oficio, empezaste a amasar en una fabrica de pastas y se te ocurrió que podés hacer buñuelitos en tu casa y te pones a fabricarlo y venderlos, entonces esas cosas viste..., o sea sabés lo que le falta a todo esto, sabés lo que le falta al Estado, el sentido común. (Liga de amas de casa).

Bueno, le pedí a Lucchetti, viene uno de Coronado fantástico y todo, pero la cosa es por ejemplo..., me decía –“Bueno yo puedo venir algún día...”-, todo para atrás el hombre no?, entonces le dije mirá, nosotros lo que queremos es armar un equipo de trabajo con algunos varones que nos puedan ayudar con unas cosas, hay que hacer una mudanza, tirar una pared abajo y una serie de actividades, nosotros no te vamos a pedir que vengas como debieras, porque si me lo mandaron tengo en claro que no estaba en ningún lado, yo le pregunté, ¿vos tenés una changuita, vos tenés otro trabajo? el me dijo que si, entonces está muy bien, ¿qué días podés venir? Entonces me dice, que si es así el podría venir tal día..., porque de entrada se asustan porque piensan que vos lo vas a comprometer las cuatro horas, que es lo que debería ser pero lo que pasa es que a un jefe de familia no lo podés arruinar. [...]

Entonces **el tema es que los tenés que enganchar desde otro punto de vista**, porque si yo lo pongo, como también pasa en nuestro distrito y Dios me libre y me guarde de decirlo, en el distrito esto no sucede, “esta bien quedate en tu casa, no vengas pero...”

[...] pero **si vos le propones otra cosa la gente se engancha con eso**, vino un chico también que era del barrio Ejercito de los Andes, o sea que le quedaba muy lejos, a mí el pibe me gustó porque de entrada vino y me dijo –Mire yo estoy haciendo una changuita pero termino a fines de septiembre, cómo quiere que arreglemos-, bueno ya lo tenía claro, entonces le pregunte que días podía venir, y me dijo que – bueno hasta que salga otra changuita todos los días y sino dejarme los lunes, los miércoles y los viernes por la tarde- y entonces con ese arreglamos a pagarle el viático [...] ... más allá del tema del plan y de los \$150, si vos podés contribuir, trabajar con respecto a su propia formación mejor porque sino todo se va deteriorando más aún de lo que está. (AAUNTREF)

Como vemos las organizaciones encuentran problemas en la contraprestación desde distintos puntos de vista. Una de las razones que más se escucharon en las entrevistas fue que no se puede pedir mucho por \$150 y son pocas las actividades que se les pueden dar a los beneficiarios por la falta de recursos de las mismas organizaciones y delegaciones del gobierno municipal. Como veíamos en las citas anteriores, algunos consideran que hasta es preferible que se queden en sus casa cuidando a sus hijos.

Qué pasa, **en todo esto hubo un abuso, la gente decía me dan \$150 rasposos**, me roba el gobierno, entonces no hay nadie trabajando, **eso fue lo que distorsionó todo este tema, no me pareció mal como una primer salida**, pero no para que esto se siga dando un año u otro año, porque estamos fomentando para mi forma de ver, **estamos fomentando la vagancia, donde acá lo que hace falta es que se trabaje**, se tienen que abrir fuentes de trabajo, [...]

...por eso no sé hasta que punto el plan, porque **hay mucha gente que cobra el Plan y no va a trabajar**, porque no sé si es bueno eso viste, porque **es un mal ejemplo** yo no estoy de acuerdo, con esa idea de que el gobierno te roba, con ese criterio quedemos todos en casa, yo no creo que esa sea una forma digna de pensar, yo creo que la forma digna es de ganarse, de levantarse a la mañana tener que lavarse, bañarse, afeitarme porque voy a mi trabajo y porque sé que cuando llega a fin de mes tengo mi sueldo de 200, de 500, de 1000 pero tener tu sueldo como corresponde, que es la dignidad, sigo insistiendo que **la dignidad del hombre es el trabajo y yo creo que de eso nada que ver**. (Unión VVP).

para la misma gente del Plan Trabajar, se han dado de computación y las tres cuartas partes de la gente ni siquiera se molesta en ir, **lo único que les preocupa es no perder los \$150, que lo ven como una entrada fija de todos los meses, pero después nadie se preocupa, es muy poca la gente que es responsable**, hay gente que si, hay gente que si, la mayoría no. (Liga de amas de casa).

Es claro en las citas que la actitud de muchos beneficiarios no deja conforme a muchas de las organizaciones. Queda claro también, que hay muchos problemas para ocupar de la forma deseada a los beneficiarios. Existen obstáculos estructurales del espacio de la organización, el tiempo para poder dedicarse a la organización del trabajo, el dinero del beneficio, etc... Pero algunas de las organizaciones también encuentran faltas en las individualidades de los beneficiarios. Algunos interpretan que muchos de los beneficiarios sacan ventajas adrede, es decir, piensan que de todos modos muchas personas presentarían resistencia para la realización correcta de las tareas de contraprestación.

Para mí es una pérdida de tiempo y lo de los planes no me parece, porque **me parece que no estamos muy ajenos que la mitad de los planes que tenemos duermen en la casa, entonces que estamos haciendo un plan para vagos o un plan para gente que trabaje**. [...]

Bueno el distrito no es para eso, pone una fábrica o ponés un galpón en cada barrio, ponele 4 ó 5 personas en cada galpón ó 10 ó la que quieras poner vos y **empezá a capacitar gente, pero obligalos a ir a trabajar** y que aprendan acá no les estás obligando a hacer nada me entendés?, ese es el tema. Entonces no los estás obligando a ellos a trabajar y al mismo tiempo estás obligando a que los chicos se mueran de hambre, **porque al padre no lo capacitás, lo dejás que con esa plata vaya y se compre una botella de vino y qué va a hacer el padre, ¿qué prefiere capacitarse y aprender un oficio o ir a dormir?**, porque si vos entras a la villa esa y preguntas cuanta gente hay anotada en plan y pregúntales que están haciendo, entonces como voy a estar de acuerdo con algo que está haciendo que envés de subir a un país lo está tirando a bajo... (Di Pietro)

al principio eran 14 pero después cuando vieron que nadie trabajaba y le pagaban lo mismo se fueron, no querían trabajar y quedaron 4. [...] Claro, quedaron cuatro que están trabajando, **que son las personas de más edad, porque las jovencitas mmm...** (Volveré y seré millones).

para la misma gente del Plan Trabajar, se han dado de computación y las tres cuartas partes de la gente ni siquiera se molesta en ir, **lo único que les preocupa es no perder los \$150, que lo ven como una entrada fija de todos los meses, pero después nadie se preocupa, es muy poca la gente que es responsable**, hay gente que si, hay gente que si, la mayoría no. (Liga de amas de casa).

Bueno y vos fijate además una cuestión que pasa planes no hay más, altas no hay más, hay gente que cuando se dieron lo planes no los necesitaba y ahora si lo necesitan y ahora no hay más. También hemos tenido casos muy interesantes, donde las personas han renunciado al plan porque han conseguido trabajo, me han venido a decir – mirá conseguí un trabajo, no necesito más – porque también **hay gente que tiene el plan y no te lo dice, que tiene un trabajo permanente y no te lo dice..., vivos como somos todos los argentinos**, pero ha pasado eso bastante. (AAUNTREF)

Podríamos concluir este apartado señalando que, ante la calificación negativa que recibe el plan, tanto por parte de las organizaciones, como de los funcionarios municipales, donde además son cuestionadas las actitudes de los actuales beneficiarios (y por lo tanto también recae sobre posibles futuros beneficiarios), resulta dificultoso que el grupo de trabajo que tiene la responsabilidad de planear y actuar lo haga en pos de mejoras para este plan. Los imaginarios son contrarios a este tipo de políticas y programas. Si bien las opiniones no son en extremo homogéneas y, en general, se entendió al Plan como una manera válida de apaliar la crisis, pareciera que el armado de un espacio asociativo para trabajar sobre este tema no les resultó cómodo a los miembros del CCM.

La situación se acepta porque es algo inevitable, para los funcionarios porque es una ley nacional y es mejor que se trabaje dentro de su radio de acción, lo cual amplía su manejo de poder efectivo. Para las organizaciones es estar cerca del poder, aceptación de la invitación del intendente, no quedarse afuera del grupo que participa y por lo tanto de confianza del municipio, ser parte de ese “poder” aunque sea de manera limitada y poder difundir la propia organización.

7.2- Trabajo conjunto en el marco del CCM

Como venimos viendo, al interior del CCM de Tres de Febrero se relacionan, OSC y funcionarios municipales. La mayoría de las OSC tiene un compromiso político explícito y más de la mitad trabaja en el ámbito municipal, aunque vale aclarar que no garantiza que se pongan de acuerdo entre sí. Las respuestas a la batería de preguntas que refirieron al trabajo en conjunto nos permiten ver que, en general, las organizaciones hicieron alusión al desgaste del espacio asociativo. Los funcionarios, en cambio, remitieron a las asimetrías entre los tiempos de las organizaciones y los tiempos de la gestión.

Las organizaciones identificaron dos momentos principales, el primero tienen que ver con los inicios del Consejo y su conformación donde participaron más organizaciones y,

aparentemente, el intendente se mostraba mas atento a las funciones del mismo y cuando, según comentaron varios entrevistados, parecía que “se discutían cosas más interesantes”. Con el correr del tiempo aparece un segundo momento, donde la participación sólo quedo para aquellos que consideraron que debían estar presentes por alguna causa (responder a la invitación del intendente, ser parte de las discusiones acerca de las Políticas Sociales por ser una de las pocas instancias que permite incidir en las políticas, etc.). Pero la sensación de éstas organizaciones es que en la actualidad no se trabaja sobre cosas concretas o con posibilidades de generar algo nuevo, se escucha mucho en la entrevistas que “no hay proyectos”. Además hay que sumar que no ellas no tienen muy claro cuales son sus funciones en este ámbito.

No eso es lo que siempre nos estamos quejando, no hay proyectos, no hay proyectos. [...] Lo que pasa es que **la gente cuando no hay proyectos, no hay tareas específicas la gente se cansa**, imagínate yo estoy acá trabajando y tengo que ir al consejo tengo que dejar todo e irme para allá. (ASI).

O sea ya te digo **se trabaja bien pero lo que pasa en este momento es como que la no se está reuniendo como se reunía antes**, como esta ONG se reunía con la Sociedad de Fomento, con ASI, con la Fundación con la secretaría de trabajo, había más amiguismo, había más compañerismo. [...]

Venían también de la Secretaría de trabajo, trabajábamos también con el sindicato, de cada ONG venía uno o dos personas, al principio se juntaba mucha gente después venía menos. Venían del círculo de trabajadores de prensa, la gente de Tango, de la liga de amas de casa, son todas ONG's, donde yo traté de buscar bastante..., de la radio grupo delta, yo tengo los papeles acá, gente que quiero buscar para después hacer una reunión para remontar el barrilete porque **esto viene muerto, porque yo cuando fui y vi que éramos cuatro gatos locos no lo podía creer**. (Unión VVP).

Lo que pasa es como todo las ONG's son personas que trabajan sin fines de lucro, entonces que pasa **todo el mundo esta apurado porque tiene una corrida con su trabajo afuera**, te juntás los miércoles a las 10 de la mañana, cuando se hacen las 12 y terminaste de discutir no te quedaron la mitad de las cosas en claro y hasta el próximo miércoles no nos volvemos a juntar. [...] **Y después tampoco va mucha gente, es siempre el mismo grupo**, es como una coordinadora del colegio. (Liga de amas de casa).

... el asunto es que mi manera de pensar no es la manera de pensar de los demás y no todos tienen que pensar de la manera que vos quieras, pero a mí no me sirve por qué?, porque yo soy una persona que hoy hablo y mañana hago, **yo no puedo estar sentándome en el mismo lugar durante cinco meses sin hacer lo que realmente tenemos que hacer y discutiendo el mismo tema**, porque si yo vengo hoy y te digo tengo este problema mañana lo quiero solucionar, si ese chico viene y me dice tengo hambre yo tengo que salir a buscar el pan ahora, no puedo ir mañana a discutir otra vez y decir “mirá ese chico todavía tiene hambre, porque mirá que esa señora no esta anotada, porque mirá que este se está muriendo, porque mirá que le falta el remedio, porque mirá que está enfermo” y **todos los días discutir las mismas cosas no, yo trabajo hoy hablando y mañana haciendo, porque eso es lo que me enseñó el conductor** que tengo sino no podría estar acá donde estoy y si hay algo que aprendí de Curto es eso, no se habla tanto y se hace más. (Di Pietro)

yo lo he planteado en las reuniones del Concejo, **no puede ser que** de que nosotros que se supone deberíamos trabajar por temas que tienen que ver con el trabajo, las posibilidades de ... este plan, cómo se capacita, etc. y que **cada institución traiga sus inquietudes personales y que si me diste dos o que me falta uno, esto es una payasada no es política**, entonces vos tenés que sentarte en

un lugar y pensar en conjunto, tenés que pensar a todo el municipio pero eso no se da y las discusiones son así, es verdad. (AAUNTREF).

7.2.1- Distribución de las actividades

Con el correr del tiempo la relación de los participantes en el CCM se fue desgastando. Según se desprende de las entrevistas a las organizaciones, no se ha logrado generar un ámbito de trabajo que responda a las expectativas de la mayoría, eso provocó la partida de varias organizaciones y otras personas miembros del gobierno municipal (fundamentalmente concejales, que se interesaron al comienzo, pero rápidamente dejaron de participar).

Los funcionarios municipales encuentran que el ámbito del CCM no se corresponde con la situación de este municipio. Según esta perspectiva, los Consejos Consultivos no fueron pensados para el volumen de trabajo administrativo que supone un municipio de estas características. Según estos, los tiempos y las actividades que se pretenden para el CCM, tanto por parte de las organizaciones como por la letra del Programa, tienen poca correspondencia con la realidad del municipio, lo que vuelve el trabajo en conjunto más lento, por lo tanto el trabajo del resto de los participantes del consejo sólo están en condiciones de acompañar y sugerir pero no está en condiciones de aplicar el programa.

...las decisiones pasan por otro lado, obviamente que en este tipo de cosas **el Consejo Consultivo (CC) puede acompañar para hacer alguna sugerencia, pero no en la práctica aplicar una política**, entonces que pasa, después, en el aspecto de los Planes de Jefes y Jefas de Hogar, **este es un municipio que tenés 12 ó 13 mil Planes JJDH, cómo puede el CC controlar eso**, o es un órgano operativo que está prácticamente casi 12 horas por día viendo en total comunicación con las delegaciones municipales, las demás entidades intermedias y demás, es decir el CC debería estar 20 horas por día reunido. (Secretario de Industria y comercio)

Como ya habíamos adelantado, vemos que con el paso del tiempo se fue gestando una metodología de funcionamiento del CCM donde las organizaciones se ocuparon de evaluar las decisiones tomadas por los representantes del gobierno local y la evaluación de los proyectos productivos de los beneficiarios. Esto generó que las organizaciones no se encuentren satisfechas con su labor, sienten que trabajan sobre lo que ya se decidió, a punto tal que muchos entienden al CCM como “una pérdida de tiempo” porque no se puede generar o decidir más que sobre lo que ya se trabajó dentro del ámbito del gobierno municipal. Para algunos esta fue una de las causas por las que algunas instituciones dejaron de participar en el Consejo.

Y hay gente que no fue más por eso, que claramente lo dijeron, **“yo siento que vengo acá y pierdo el tiempo porque vengo a firmar cosas que están ya hechas”**. Porque por ejemplo, viene el Secretario o el Director, vienen y dicen “esta semana hemos hecho, tales o cuales cosas...” [...]

... no hay ningún proyecto **acá se trabaja sobre lo que ya está, sobre lo que se hizo la semana pasada** o el día anterior, pero no con proyectos a futuro, me entendés y por ahí eso hace falta. (ASI).

No de las instituciones, las que están yendo son las instituciones, los que se fueron son los concejales, gente que tenía cargos y que estaba en el consejo consultivo, eso no fueron más,

quedaron las instituciones si porque nos interesaba estar ahí presentes, bueno los CCL están formados de esa manera y qué hace el CCL, **bueno la tarea real del CCL tendría que haber sido que el CCL haga los nombramientos de los planes jefas y jefes, pero no se hizo se lo hizo directamente de la dirección de empleo**, entonces al CCL le quedo hacer la tarea de supervisar algunas cosas. [...]

Nos reunimos, los días miércoles a la mañana y la duración depende de los temas que se discuten, el director de empleo informa sobre las problemáticas que puede haber (*se tira hacia atrás como no queriendo que el grabador la alcance y me hace un gesto con sus dos manos como que nunca dice nada*) que esta todo bien, y nosotros vamos supervisando todas esas cosas, por eso hay mucha discusión.. (*Volveré y seré millones*).

Mirá, **lo que ahora se está trabajando ahora es si hay alta, si hay bajas y porque no hay altas** y si damos de baja dicen que la Nación no manda más. Y **ahora estamos con lo de los proyectos**, el viernes..., dentro de las Ong's hay una Unidad Técnica Local que son ocho Ong que son las que firman las aprobaciones de los proyectos y la Liga de Amas de Casa es una de esas Ong's, hay una persona de la municipalidad que recibe a la persona que quiere entregar un proyecto y le explica y le ayuda a llenar las planillas, porque son bastantes complicadas. (*Liga de amas de casa*).

- ¿Y cómo era la dinámica del trabajo en conjunto? ¿Cómo fue trabajar todos juntos?

Ahora **nos juntamos para ver el tema de los micro-emprendimientos, evaluar los proyectos** y ver que este todo bien, que sea algo viable y que se pueda llevar adelante...

- Eso es ahora con el manos a la obra ¿pero que tipo de cosas discutían antes, cuando se juntaban para tratar los temas del Plan Jefes?

Tratamos de trabajar junto al municipio para ver de que manera se otorgaban las altas, sobre todo al principio que hubo muchísima gente que solicitaba entrar, teníamos que ver a que lugar podían ir a hacer sus actividades, y como distribuirlos por zona, **pero de eso se ocupaba más el municipio y nosotros lo mirábamos y dábamos nuestra opinión o si nos parecía que estaba bien quedaba así.**

- ¿Entonces el municipio se ocupaba de trabajar las cuestiones más operativas y ustedes lo que hacían era aportar su mirada después?

Si, **ellos nos contaban cómo iban las cosas**, nosotros mirábamos y si nos parecía que había que modificar algo o teníamos otra idea la discutíamos ahí... [...]

Lo que pasa es que **a veces las discusiones llegaban después que el municipio hiciera algo**, por ejemplo, llegábamos a la reunión y el director de empleo decía "dimos de alta a tal cantidad de gente en la delegación municipal de tal barrio..." y después algunos decían que porque les dieron tantas altas ahí y a ellos todavía no les habían mandado la gente que habían pedido, después todo se arreglaba porque les mandaban a la gente a la ONG. Otras veces se discutía por las bajas, llegaba también el director de empleo y decían que había que dar 80 bajas en tal lugar entonces se discutía si había que darlas o no. (*Cámara del comercio y la industria*)

7.2.2- Valoración de las reuniones y el CCM

Todo lo expuesto hasta el momento llevó a muchas organizaciones participantes a concluir que las reuniones del CCM son una "perdida de tiempo". No encontraron que ésta instancia resuelva situaciones concretas. Para muchas organizaciones el CCM es sólo una manera de estar conectado con el gobierno municipal y responder al pedido del Intendente. Como veíamos antes, las organizaciones consideran que trabajan sobre lo que les indican o les permiten las autoridades municipales.

Pero **acá en realidad vas y no pasa nada, pero vas porque tenés un compromiso** cómo..., **para mí es un honor que nos hayan invitado, yo lo siento así, que nos hayan dicho “che, mirá Ana el Intendente dijo sí podés participar” entonces si es un honor, entonces me parece una falta de respeto de decir no voy porque pierdo el tiempo, no yo no voy a perder el tiempo porque estoy ahí escucho y veo que si bien no me sirve para hacer nada a favor ni en contra de nadie, pero bueno saco mis conclusiones, pero no es que no sirva, en realidad a las ONG’s no nos sirve, a mí me sirvió porque tengo a la gente que necesito, a ellos les viene bien y a nosotros también pero en realidad otras cosas que quisiéramos tener otras ventajas, no existe la posibilidad.** (ASI).

Para mí es una pérdida de tiempo y lo de los planes no me parece. (Di Pietro)

Te digo una cosa **para mí era una pérdida de tiempo.** (Unión VVP).

No les interesa porque dicen **“para que voy a ir a perder tiempo”**. Porque no hay un algo que nos nucleé realmente. (ASI).

En la primer cita del último recuadro, la presidenta de “la casita de ASI” deja en evidencia lo que venimos señalando a lo largo de este trabajo, una de las autocondiciones de las organizaciones para seguir participando es responder a la invitación del intendente. El solo hecho de estar presente es un capital que este espacio ofrece a sus participantes (no sólo mantener una buena relación con el gobierno municipal, también contar con beneficiarios del plan). Además, las reuniones también les resultan poco operativas, en el sentido de poder generar a partir de ellas modificaciones o cambios en las políticas públicas.

A pesar de la valoración negativa que recibieron las reuniones que se desarrollaron en el marco del CCM, el espacio de *participación* fue valorado positivamente como un espacio que le permitió a algunas organizaciones para relacionarse con otras organizaciones y conocer un poco más sobre los procedimientos de los gobiernos (Municipal, Provincial y Nacional). También el beneficio lo asocian a poder ayudar a la gente, a manejar información y participar en el control del plan. Otra valoración tuvo que ver con que les permitió dar a conocer y difundir la propia organización. No sucede lo mismo con los participantes por parte del municipio, quienes no está convencidos que el espacio del CCM sea una herramienta eficaz para tratar el manejo de las Políticas Sociales en municipios como estos.

En lo que hace a los resultados de lo actuado por el CCM, encontramos divergencias entre los logros identificados por las organizaciones y los logros señalados por funcionarios municipales. Las organizaciones destacan la participación de otros actores. Mientras que, desde la mirada de los funcionarios municipales, el principal logro está vinculado al cumplimiento de los objetivos y pasos administrativos que implica la puesta en marcha y el funcionamiento del plan. Los aspectos vinculados a la participación aparecen en un segundo plano. Podríamos decir que para los funcionarios estos ámbitos tienen un valor más pragmático, mientras que para las organizaciones el espacio tiene un valor a partir de ser un ámbito por lo menos para compartir con otros.

- La llegada del Plan vos crees que modifico en algo la relación del municipio con las organizaciones o siguió siendo lo mismo.

Si, si, yo creo que si que tiene que ver en el sentido de que **le dio la posibilidad a una entidad de proveer a la gente..., de proveer el municipio del Plan trabajar para que se puedan hacer cosas,** porque no todo el mundo está dispuesto a dar su tiempo gratuitamente, [...]

- **Vos crees que el consejo pudo influir en nuevas proposiciones de Políticas Sociales para el municipio, surgió algo interesante del consejo mismo?**

Y si, un poco fue, si porque había mucha gente que no conocía el municipio, que no sabía de que se trataba y para que estaba el municipio, porque la intendencia esta para un montón de cosas pero también para darle una mano al vecino, para que el vecino venga a saber que es lo que pasa. (*Unión VVP*).

- **¿Vos creés que el CCM sirvió para algo?**

Seee, seee... cómo no va a servir (*Mirando a Claudio y haciendo un gesto con la mano*) y si que sirve por supuesto, y más en este municipio, que no se diga lo contrario.

- **¿A ver, en este sentido, a mi como idea me resultaba interesante la posibilidad que las organizaciones tengan un espacio para sentarse a discutir de políticas públicas en el ámbito local a ustedes cómo les resultaba esta idea?...**

Pero no es sólo interesante, es lo que debe ser, es más que interesante, **es la posibilidad concreta de interactuar con organizaciones de la sociedad civil, es lo que debe ser.** (*AAUNTREF*).

- **¿Para qué creés que sirvió el CC, si sirvió para algo?**

No sé..., **para que nos acercamos conociéramos más..., para conocer como se trabaja en el municipio, para conocernos con otras organizaciones intermedias.** (*Cámara del comercio y la industria*).

- **¿Sigue funcionando el CC?**

Si, si, *tuvimos un inpass*, pero mañana volvemos a reunirnos de vuelta, tuvimos el inpass producto de las vacaciones y demás, **y porque no conseguíamos a la gente** pero ahora vamos a reunirnos de vuelta, vamos a tratar de vuelta proyectos vamos a hacer un estado de situación..., ellos también no traen reclamos de gente que no va a trabajar y por ahí se dan las bajas, bueno tenemos toda esa problemática, pero **reuniéndonos una vez por semana cada quince días es muy difícil, se tocan temas muy globales**, cómo vamos avanzando, **gracias a Dios todas las auditorias que hemos tenido han salido todas bien**, entonces digamos dentro de todo estamos tranquilos.

- **¿Y el hecho de haber llegado a casi 17000 beneficiarios del plan más el momento de emergencia hicieron más difíciles las tareas para el consejo?**

Imagínate lo que es organizar la contraprestación de 17000 personas, necesitas una oficina de personal del doble de los que pueda tener..., no sé tratar de darle actividad a todo el mundo. **El volumen de la situación sobrepasa las intenciones del CC.**

- **De todos modos se tuvieron que ver en la situación de sentarse con los demás actores.**

Esa instancia tiene que existir, entonces nosotros optamos por tener informada a las organizaciones que lo componen. (*Secretario de Industria y comercio*)

- **Entonces no hubo problemas en esto de trabajar en grupos.**

No, no nosotros no lo hemos tenido, además en 3deF. **hay una transparencia en la que vos tenés una página de trabajo donde vos ingresas y sabés que tiene el beneficiario o que deja de tener, acá no podes mentir**, 3deF. tiene todos estos beneficiarios y bueno a no ser de que tengan algo complejo de que tengan una clave que se de la propia municipalidad o de la secretaria o la dirección, podés averiguarlo.

- **Lo que a mí se me ocurría es que por ahí la gente que venía de afuera se podían chocar con los temas mismos de la gestión de políticas...**

No, porque nosotros los atendemos constantemente, además vos acá primero tenés el primer filtro, vos acá en la dirección a las 6 de la mañana estás con todo el plantel, hasta las 3 de la tarde, o sea que la persona primero pasa por acá se cerciora y acá se le arregla, si el tema no es complejo, si la cosa no están cuadrada, está dentro de la ley y no tenés los requisitos y en ese momento ese programa se lo dio, ya está, tratamos de hacer lo humanamente posible tratamos de ver con ello podemos revertir, pero ***siempre ajustado a los que son las reglas de juego de hecho acá tuvimos auditorias bimestrales, trimestrales, tanto nacionales como presidenciales, de legajos de beneficiarios y de visita de proyectos en la calle, a ver si la gente estaba cumpliendo la contraprestación, nunca tuvimos una objeción o nunca nos hicieron una intimación.*** (Director de Empleo)

El espacio asociativo que pretende el Plan es valorado por las organizaciones, pero entienden que este debe tener otras funciones y en las actuales condiciones no es posible generar cambios. Mientras que las reuniones actuales, donde se plasman las actuales condiciones, no presentan una valoración negativa. Por el lado de los miembros del gobierno municipal este el consejo es un lugar que se constituyó formalmente a partir de la puesta en marcha del PJJHD pero que no se corresponde con la realidad de áreas metropolitanas, como los municipios que se encuentra en el conurbano bonaerense.

Como decíamos antes, las actuales condiciones del CCM no permiten la conformación de un espacio verdaderamente asociativo, no se han generado lazos de confianza ni siquiera entre las organizaciones de la sociedad civil, o sea entre pares. No existe un ámbito de corresponsabilidad explícita, más bien la responsabilidad de las acciones parece recaer con exclusividad sobre los participantes del gobierno local, cuando la ley establece que la responsabilidad es del Consejo en su conjunto, pero esto no es claramente percibido por los líderes de las organizaciones.

Desde la perspectiva del municipio la única motivación que parece estar presente en la conformación del CCM es cumplir con la normativa de un Programa pero, como vemos, no le han asignado ningún rol significativo, ni pareciera existir ninguna motivación política institucional. El municipio no se plantea la articulación en el espacio asociativo con las actividades del municipio, no buscan legitimar sus acciones desde la conformación de un amplio arco de actores locales que aporten al juego político. En este caso, además, el municipio no cuenta con ningún antecedente en la conformación de espacios asociativos para la planificación o ejecución de políticas donde se propongan alternativas de trabajo para las organizaciones de la sociedad civil de partido.

La mayoría de las organizaciones presentan un fuerte entramado de relaciones muy cotidiano con el gobierno municipal, no logran marcar demasiadas diferencias entre el ámbito de lo público y el espacio de lo social, y participan en los Consejos como una de las permanentes tareas que realizan en el territorio. Entonces su motivación está diluida en la cotidianidad del trato con el gobierno municipal y su participación se limita a una acción más de las que realizan para mantener ese capital social que les permite estar cerca del poder del municipio.

En un estudio dirigido Daniel Arroyo (Actual Vice Ministro de Desarrollo Social de la Nación) en conjunto con dos importantes ONG de desarrollo y promoción, se desarrolla una metodología para el análisis de los CC. En ella presentan una tipología de CCL elaborada a partir de trabajos previos. Esta tipología establece cuatro tipos de CCL:

1. Consejos Consultivos formalizados con escasa incidencia sobre el ámbito local: se trata de los Consejos que se han constituido formalmente a partir de la puesta en marcha del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados pero que ***no han logrado institucionalizar reuniones periódicas ni han tenido incidencia concreta sobre el control de los beneficiarios*** o las contraprestaciones requeridas. ***Se trata de un modelo de Consejo Local generalmente impulsado por las autoridades municipales que termina estando sólo constituido por miembros del Ejecutivo Municipal porque la convocatoria original fue hecha así o porque los diversos procesos de crisis fueron alejando a las organizaciones sociales de ese espacio.***

En la práctica, son Consejos Consultivos que ***casi no funcionan en lo que hace a la articulación entre Estado y Organizaciones Sociales, pero que sí cumplen con los requisitos formales*** para el Plan Jefas y Jefes de Hogar en términos de trámites y procesamiento de la información.

2. Consejos Consultivos orientados hacia la auditoria social: se trata de Consejos Locales constituidos por representantes del Gobierno Municipal y de Organizaciones Sociales que logran darle continuidad y periodicidad a la tarea y que han puesto el énfasis de sus acciones tanto en el control de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar como en el cumplimiento de las contraprestaciones requeridas.

En general, estos Consejos tienen baja participación del sector privado (aún de las Cámaras locales) y ***tienden a concentrar sus esfuerzos en la detección de sus beneficiarios, las tensiones en torno a las bajas del Plan y los requerimientos*** del Estado Nacional en cuanto a información.

Los representantes de las Organizaciones Sociales sienten, en gran medida, que el peso de las Políticas Sociales recae sobre sus hombros y que corren el riesgo de ser mano de obra barata para el Estado. De todos modos, ***suelen rescatar como positivo la propia constitución del Consejo y la ampliación de los niveles de información y, por tanto, ven a ese espacio como un ámbito importante para auditar la gestión municipal y los programas sociales.***

El énfasis de la tarea está puesto en el control de la transparencia y la rendición de cuentas hacia los vecinos.

3. Consejos Consultivos promotores de proyectos comunitarios o socio productivos: este modelo de Consejo en parte incluye las características del anterior pero se diferencia en el análisis puesto en la formulación de proyectos y en la promoción de emprendimientos productivos. Se trata de un modelo de Consejo que principalmente está constituido por el 1º. y 2º. sector (Estado y Organizaciones Sociales) pero que tiene el eje central puesto en el aprovechamiento de los recursos locales.

Así, el Plan Jefas y Jefes de Hogar es uno de los insumos con los que se cuenta que sumado al resto de recursos humanos, económicos y materiales que se puedan articular, permiten la generación de una cartera de proyectos que apunta a la inclusión social tanto desde el plano comunitario (cocina para los comedores, cuidadores domiciliarios, apoyo en actividades escolares, promotores de salud, etc.) como desde la generación del autoempleo (emprendimientos productivos, servicios urbanos de proximidad, etc.).

Si bien este tipo de Consejos tiene como uno de sus roles la auditoría social, su mayor esfuerzo está puesto en generar proyectos para la inserción en el mercado de trabajo formal o informal. La mirada de los miembros del Consejo va más allá de los requerimientos formales del Plan Jefas y Jefes de Hogar y apunta a promover un diagnóstico rápido que permita definir líneas de proyectos viables.

4. Consejos Consultivos promotores del desarrollo local: se trata de instancias asociativas locales que, en general, tienen un trayecto de al menos 3 o 4 años en el municipio y que se constituyen a partir de definir el perfil de desarrollo de su territorio. En general, han pasado por instancias de planificación en donde se ha discutido la visión de la ciudad y las prioridades productivas y sociales.

Se trata de un modelo de Consejo que tiende a incorporar a los tres sectores (Estado, Sector Privado y Organizaciones Sociales) y que define líneas estratégicas de desarrollo tanto para el sector formal o

informal de la economía. En este caso, lo predominante es la constitución de consensos alrededor del proyecto de ciudad, la legitimidad de los actores intervinientes y la adecuación al contexto macroeconómico luego de la devaluación.

Este tipo de Consejos ha sufrido una parálisis significativa desde la crisis de Diciembre de 2001 y ha comenzado en los últimos meses a retomar la práctica de definir líneas estratégicas y, a partir de allí, proyectos.

El liderazgo de estas instancias tiende a surgir por el impulso que le da la municipalidad, las empresas del lugar o las universidades locales. La participación de las organizaciones sociales parece tender a consolidarse en la medida en que comienzan a definirse las prioridades barriales y la distribución de recursos.

Arroyo, Daniel (2003)⁴¹.

Esta tipología nos permite aclarar un poco más el panorama, creo que es claro que el CCM de Tres de Febrero se encuentra muy lejos de actuar -o plantearse actuar- como los que se describen en los tipos 3 y 4. Todo lo expuesto hasta el momento pareciera llevar nuestro análisis a coincidir con el tipo 1, las acciones concretas descritas del CCM coinciden con este tipo, se trata de un modelo de Consejo Local impulsado por las autoridades municipales, donde la gran mayoría de los participantes forman parte del ejecutivo local, no logran institucionalizar reuniones periódicas, es claro que el Consejo no funciona como un ámbito de articulación de Estado y Organizaciones Sociales y, en términos formales, cumple con los requisitos mínimos para la conformación del mismo.

Sin embargo, ciertas situaciones evidencian algún espacio gris en la distinción con el tipo 2, por lo menos desde el discurso de los entrevistados. Como habíamos notado la principal ocupación que asumieron las organizaciones participantes tuvieron que ver con cuestiones de auditoria entre ellas, fundamentalmente, el tema de las bajas, también la mayoría de ellos reconocieron la importancia de la creación de un ámbito participativo para el tratamiento de esta y otras temáticas, aunque en un grado de convencimiento muy bajo y sin proponer mejorar la situación actual del CCM.

Resumiendo, el CCM no logró volcar en las actividades las expectativas de las organizaciones participantes de lo que creen debe ser un espacio asociativo. Si valoran el espacio como algo en lo que se debería seguir trabajando, porque les dio la oportunidad de intercambiar información con otras organizaciones y ver como se trabaja en el municipio. Pero no se logró la generación de un espacio más propicio, ni por parte de los “integrantes del gobierno municipal”, ni por parte de las “organizaciones de la sociedad civil”, que no se plantearon el CCM como un espacio para la explotación de este tipo de intereses.

7.2.3- Funcionamiento del CCM

En el análisis sobre el funcionamiento del espacio asociativo, intenté percibir las condiciones necesarias para que los diferentes actores sociales se reconozcan en sus diferencias y semejanzas, en sus potencialidades y limitaciones, en sus intereses y posiciones. Por ejemplo compartir el diagnóstico, priorizar problemas, discutir sobre alternativas de solución, promover y renovar acuerdos de cooperación, impulsar proyectos conjuntos, tener incidencia en la resolución de la crisis, constituyen aspectos claves del proceso asociativo por el que

⁴¹ Las letras en negrita e itálica fueron agregadas para esta tesis.

deben transitar las distintas organizaciones. Pero como podemos imaginar a partir de los puntos anteriores las respuestas a este tipo de preguntas no fueron muy prolongadas y profundas, sólo algunos comentarios leves, cosas como “en general no poníamos de acuerdo”, “trabajamos bien...”, pero eso no se condice totalmente con lo expuesto en respuestas anteriores.

Si, **si mayormente nos poníamos todos de acuerdo**, mayormente nos pusimos siempre todos de acuerdo, nuestra intención era que esto crezca que siga creciendo, pero bueno esto es como todo es un auge de un momento y después la gente cada una va volviendo a su espacio y como ve que en muchas cosas no se llega a demasiado acuerdo, ... [...] (*Unión VVP*).

Te diría que buena, nosotros íbamos a las reuniones a tratar de ayudar para que los planes se pudieran otorgar de la manera más rápida posible, claro que cada uno llevaba sus problemas pero **en general trabajamos bien**. (*Cámara del comercio y la industria*).

Un punto interesante a seguir, en el funcionamiento interno del Consejo, es cómo se conformó la construcción del mandato del mismo, porque en su categorización materializa las contradicciones, complementariedades y capacidades de los actores locales para el trabajo conjunto.

Ya analizamos las características propias del gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil, el espacio existente para la discrecionalidad y su conducción verticalista, la respuesta de las organizaciones participantes a la convocatoria de este gobierno y las relaciones que se establecen en ese ámbito. Por lo tanto no es raro que al interior del Consejo se reproduzca estas formas. En puntos anteriores veíamos como muchos participantes tienen la sensación de estar trabajando sobre lo que ya se decidió por parte de los representantes del gobierno municipal. Pareciera que el mandato estuviera predeterminado -casi impuesto- por los dueños de casa.

La formación de ese mandato se encuentra muy lejos de ser una elaboración colectiva, es algo que se da por hecho, no cabe otra forma de mandato, el gobierno municipal tiene la última palabra. Esto no quiere decir que el resto de las organizaciones no crea que la organización del CCM debiera tomar otra forma. De hecho, no hubo mayor reclamo para modificar este tipo de formas, y se aceptan como algo contra lo que no se puede mejorar si no es por la intención expresa del gobierno local.

Que **la gente creyó** que se iba a trabajar así como venía planteado la forma del consejo, **que el Consejo Consultivo era quien iba a definir el tema de los planes**, organizarle el trabajo y todo..., bueno como **eso no se hizo**, y va pasando el tiempo y eso no se hace y no se hace, la gente dejó de ir es por eso que ahora somos 6, 7 y antes éramos 20. (ASI).

Claro, **son dos o tres los que deciden y ya esta**, eso es lo que le falta y por eso mucha gente se fue. [...]

Las Ong's están pero no tienen un alguien que las representen en forma fuerte, tendría que hacer alguien de afuera que tenga la suficiente fuerza. (ASI).

- Y en esas reuniones se tomaron algún tipo de decisiones, o cómo era generalmente que se determinaban los pasos a seguir. ¿Se discutía entre todos? ¿había decisiones ya casi establecidas?

(La entrevistada me pide que corte el grabador para darme esa respuesta. Me dijo que era muy poco lo que se decidía en conjunto, que si se discutía pero había medidas que firmaban todos pero que eran tomadas con anticipación mayoritariamente por el director de empleo y comercio Lucchetti o el Secretario de Industria Protti.) [Nota de campo, registrada durante la entrevista]

La institución hace notas donde manda el listado de personas que ya no trabajan, pero en la dirección de empleo no cubre esas bajas y no dan bajas, no dan bajas ni cubren las bajas. *(Volveré y seré millones).*

Yo creo que tendría que cambiarse..., ***yo creo que los consejos consultivos tendrían que estar en relación con el municipio, pero que puedan tomar decisiones, que el CCL pueda tomar decisiones, que es lo que no ha pasado.*** *(Volveré y seré millones).*

Esta situación tomo mayor fuerza en los momentos de mayor entrada de beneficiarios al Plan. El CCM se vio desbordado en las tareas que debía realizar, y los más desorientados por esta situación fueron las organizaciones. Todos los participantes asumieron que esa situación los desbordó y que no había mucho tiempo para deliberar si las altas estaban bien otorgadas o no. Las organizaciones se ocuparon mayormente de los beneficiarios que podían recibir y el resto fue decidido por el trabajo de la Dirección de Empleo, buscando lugares en dependencias públicas (el municipio, delegaciones municipales, escuelas, hospitales y salitas, etc....).

El desborde del inicio colaboró para que se enraizara al interior del CCM esta forma de trabajar. Las organizaciones se reconocieron como no capacitadas para hacer frente a ese tipo de situación y estuvo bien entonces que el municipio se hiciera cargo del trabajo. Pasada esa emergencia la situación no cambio mucho, ya no se trabaja sobre el alubión de altas, sólo se pasó a discutir el motivo de las bajas.

te digo que ***superó todas las expectativas, se pensó que iba a entregar planes a 2000 y llegaron a haber 20.000, entonces cómo manejas.*** [...]

cómo manejas eso, una vez vino una persona al consejo consultivo enojada porque decía "yo tengo 120 personas en la delegación (municipal) y no hacen nada", bueno escuchame una cosa, porque quería que le saquen las 120 personas. [...]

Pero decime una cosa, si a mi me mandan 20 personas acá, que les hago hacer a las 20 personas de más, no me puedo quejar que son vagos o irresponsables porque no tienen nada para hacer, como en una delegación municipal ¿cómo vana a haber 120 personas, si nadie puede comprar 120 cepillos para que barran la calle, dales 120 cepillos y mándalos a barrer, ¿entendés? (AS!).

Porque como ***era mucha gente, no había mucho tiempo y se tenía que nombrar para solucionar la problemática*** de pobreza ***se nombro así sin proyecto***, entonces también después vino la problemática de cómo poder cumplir una tarea toda esa gente, como es una gran cantidad de gente no se puede... *(Volveré y seré millones).*

- ¿Y el hecho de haber llegado a casi 17000 beneficiarios del plan más el momento de emergencia hicieron más difíciles las tareas para el consejo?

Imagínate lo que es organizar la contraprestación de 17000 personas, necesitas una oficina de personal del doble de los que pueda tener..., no sé tratar de darle actividad a todo el mundo. ***El volumen de la situación sobrepasa las intenciones del CC.***

- De todos modos se tuvieron que ver en la situación de sentarse con los demás actores.

Esa instancia tiene que existir, entonces ***nosotros optamos por tener informada a las organizaciones que lo componen.***

- Entonces las reuniones trataron, fundamentalmente, mostrar como iban las cosas entre todos.

Exacto, ver el tema de las altas y de las bajas, tampoco hemos tenido mala predisposición por ninguna ONG, por lo menos de las que participan, hay ánimos de contribuir, es decir...

¿Me imagino que debe haber algunas y algunas, no?

Y lógico, porque incluso muchas ONG participan con la prestación de muchos beneficiarios, entonces ellos ya saben, ellos lo sufren en carne propia, es decir la sociedad de fomento, oficinas administrativas de otras ONG, les mandamos gente y ahí ven ellos mismos los problemática.

- Y cómo fue la experiencia de trabajar con Organizaciones que estás por fuera del municipios, esto de tener que ver de que manera trabajamos todos juntos.

Yo creo que al principio costó un poco, pero al rato nos pusimos todos de acuerdo en los temas globales y ver por donde pasaba la cosa. (*Secretario de Comercio e Industria*)

- ¿Y cómo fue la participación de las ONG en este tipo de medidas?

Las ONG's se apuntaron más hacia el tema de que querían proyectos, querían subsidios y por ahí algún pedido de gente para que elaboren distintas tareas en la contraprestación, o fuera de la contraprestación en lo que era en el mantenimiento de la entidad o despliegue de trabajo tipo manualidades, ese tipo de cosas. Y nosotros en sí lo que es lo fuerte, lo que es lo groso, hemos puesto en delegaciones municipales, hospitales, salita, jardines, colegios.

La organización interna del Consejo está delimitada por esta situación, el gobierno municipal propone y las organizaciones opinan pero no definen. Tanto es así que sienten que su participación en las reuniones no es valorada como ellos desean. Un ejemplo que sigue abonando a esta línea de análisis, es que las reuniones del CCM se registran en un papel que hace las veces de un acta, que luego se vuelca al libro de actas oficial. Las organizaciones firman el papel, pero nunca solicitaron una copia para ver si lo que firmaron fue lo que se colocó en el acta. Con esto no pretendo sembrar sospecha sobre los movimientos de los representantes del gobierno local, ni quiero decir que modifican lo acordado, sino que las organizaciones, por varios motivos, aceptan y reproducen este tipo de accionar.

Si, ***yo firmó un acta*** donde se habló de todo, ***que no es un libro de actas***, te aclaro que ***es un papel que se agrega al libro de actas***, que después se pasa.

- Si pero tu firma no queda en el libro queda en el papel.

Es un discusión continua que tenemos.

- Pero el tema de las actas.

Si, porque nosotros lo que queremos es que vaya el libro de actas. Lo que pasa es como todo las ONG's son personas que trabajan sin fines de lucro, entonces que pasa todo el mundo esta apurado porque tiene una corrida con su trabajo afuera, te juntás los miércoles a las 10 de la mañana, ***cuando se hacen las 12 y terminaste de discutir no te quedaron la mitad de las cosas en claro y hasta el próximo miércoles no nos volvemos a juntar.*** (*Liga de amas de casa*)

Esto nos sirve como indicador para revelar los grados de confianza, el reconocimiento y la predisposición al trabajo conjunto que se requieren a la hora del armando de un espacio

de vinculación y relación entre diferentes instituciones. El uso y disponibilidad de la información se vuelve fundamental para este análisis. Decíamos que la teoría de redes reconocía como uno de los primeros pasos son los de compartir y horizontalizar la información. Los momentos de consolidación de las experiencias asociativas requieren de información más específica y significativa, por eso es tan importante en estos espacios la vinculación con el entorno institucional y constatar la calidad de la fuente y pertinencia de los contenidos. El mayor desarrollo está dado por los espacios asociativos que producen su propia información. Por lo tanto, no estar seguros de si lo discutido es parte del acta, si lo que se discutió en reuniones anteriores es realmente lo que se está llevando adelante, o desconocer decisiones tomadas por la parte del gobierno dificulta la conformación de espacios asociativos. También hay que observar cómo se utiliza la información que se tiene y el grado de compromiso que se tiene para su uso, la mayoría de las organizaciones no se ocupaban por saber que sucedía con el libro de actas o la situación de los beneficiarios fuera de su área.

Resumiendo, decíamos que el municipio priorizó el cumplimiento de la normativa por sobre el disenso y la participación. Esto favoreció a que la conducción surja por el mandato delegado de la autoridad preestablecida (el gobierno municipal) y el funcionamiento del espacio asociativo giró alrededor del poder, en este caso, los delegados del Intendente. De esta manera la discusión y el intercambio se vieron condicionados por el nivel de apertura de un estilo, que podemos llamar, pseudo participativo del gobierno local. En este escenario la participación de las OSC encontraron dificultades para plantear la crítica, proponer medidas innovadoras y ampliar el radio de vinculación con el entorno -aunque los reclamos no fueron tan claros por parte de las organizaciones-. Otra característica no menor del CCM es que no se renovó de participantes, lo que nos muestra una falta de apertura, que generó que las pocas OSC que participaron y no se encontraron cómodas, se retiraron y las que se quedaron, en cierto sentido, aceptaron ser cooptadas por el gobierno local.

Esta forma de organizar el espacio llevó a una conformación de un espacio pseudo-participativo, donde todos avalan este tipo de formas. En forma individual de las OSC plantean disconformidad pero convalidan las decisiones de la conducción, legitimando este modo de funcionamiento. Esto genera que la experiencia asociativa carezca de incidencia pública, pierda la visibilidad social y, por lo tanto, condicione su proyección.

Entonces la forma de organizarse, el funcionamiento, tiene que ver con dos situaciones, primero, un prevaleciente *reglamentarismo* del gobierno local para mostrar transparencia frente a las instancias superiores y las organizaciones que aceptan esta postura y hacen el papel de auditor (limitado) de las acciones del gobierno. Segundo, como lo definimos previamente, se ha generado un *espacio de pseudo participación*, para esto es preciso recordar la condición de los líderes organizacionales participantes, que permite que el liderazgo preexistente sea lo determinante a la hora de decidir, y por lo tanto incidir en las Políticas Sociales.

8- Principales dificultades del CCM

La literatura producida en los últimos años sobre las estrategias de gestión asociada, políticas públicas con componente participativo y el desarrollo local, por lo general, plantean que en los espacios asociativos los actores buscan conseguir medios suficientes para abordar problemas que no puede resolver en forma individual y también asegurar su representación en los niveles territoriales. En el caso de los CC, la convocatoria para la conformación del espacio asociativo no nace del planteo de la misma comunidad o de las organizaciones de la sociedad civil, por lo tanto no son los actores locales los que se plantean la necesidad de la creación del espacio. Esta situación dificulta la generación de un espacio entre “iguales”, principalmente a las comunidades que no se plantearon esta metodología como una herramienta para el desarrollo y fortalecimiento de la actividad democrática, donde la confianza entre los participantes permita la generar la sinergia necesaria para una participación direccionada a una intencionalidad compartida.

A raíz de esta problemática es que me propuse indagar sobre las sensaciones respecto al trabajo alrededor del CCM. Cómo creen que se debió haber trabajado, cuáles son las debilidades, qué demandas le hacen al espacio y cómo entienden se debería seguir trabajando para que el CCM llegue a conformar un espacio que conforme sus expectativas. Una tarea difícil, porque como vimos el espacio no fue el producto de un planteo del conjunto de los participantes, sino que es una respuesta necesaria del gobierno municipal a una normativa del gobierno nacional.

A lo largo de este trabajo pudimos observar una asimetría importante en las responsabilidades particulares de cada uno de los actores, pareciera que faltó poder definir intereses comunes más allá del formalismo. Esto limita la conformación de un espacio como lo propone la literatura especializada. Según ésta, los grados de compromisos e involucramiento de las organizaciones resulta fundamental, pero en nuestro caso esta posibilidad encuentra los obstáculos que venimos desarrollando, a saber: La pobre vinculación con el entorno, el tipo de liderazgo que reproduce el estilo verticalista del gobierno municipal, la pobre organización alcanzada y un nulo nivel de autonomía del espacio asociativo y la falta de legitimidad del Programa para los mismo participantes, marcan la situación actual de nuestro caso de estudio.

Todas esas dificultades derivaron en una desarticulación y desorientación del CCM. Por ejemplo las organizaciones no pudieron percibir un “rol concreto” del Consejo, esto se debió a no recibir una tarea específica, la falta de información y el mal manejo de la poca información que estaba a su alcance. También es justo reconocer que en la letra de la ley las misiones y funciones no están del todo claras y lo que se pretende es difícil de operativizar.

Esto llevó a una especie de desengaño de los participantes (aunque nunca hubo expectativas muy elevadas), por ejemplo la falta de incidencia concreta en la determinación de altas y bajas del Plan, esto se agrava si consideramos que el papel de las organizaciones fue justamente el de hacer las veces de auditoras del CCM.

A lo anterior hay que sumarle los problemas de convocatoria. Participaron casi con exclusividad organizaciones que se encuentran dentro del círculo de confianza del intendente. También, la falta de participación del sector privado, sólo representado por la Cámara del Comercio y la Industria, quienes estaban más interesados en estar presente, que en aportar una

propuesta de desarrollo local, por lo menos al interior de este ámbito. La desaparición de las entidades religiosas, quienes tienen una importante llegada a todos los estratos de la comunidad del Partido, pero prefirieron la parodia de ser reconocidas como parte del CCM y no participar para “no perder tiempo en esas cosas”, como me dijo la representante del centro cultural hebreo de Palomar.

Los miembros de las organizaciones, por lo general, tendieron a rescatar el rol de los Consejos en la emergencia como dispositivo para alcanzar la paz social o resolver los problemas más urgentes. Sin embargo, no vieron en los Consejos una potencialidad transformadora en las políticas públicas locales y por ende de la realidad comunitaria.

Por último, tanto para las organizaciones como para los representantes del Gobierno Local existe una constante sensación de estar haciendo todo “a pulmón”, a puro voluntariado y buena predisposición de los participantes. Esta sensación dentro del marco de una política que no es valorada de manera positiva por ellos mismos, que no es considerada adecuada para paliar la problemática que pretende reparar, dificulta aún más la posibilidad de generar un espacio propicio para el trabajo en un ámbito asociativo.

Dentro de los discursos de las organizaciones participantes, las principales dificultades encontradas están relacionadas con la imposibilidad de armar un ámbito de trabajo propicio para las tareas que se esperaban para el CCM.

... bueno yo creo que **en vez de reunirnos cada una vez por mes** como lo están haciendo ahora, **hay que hacer todas las semanas una reunión**, hay que encontrar un día, el miércoles pónale todas las semanas, **interiorizarse, intercambiar con las otras ONG's, intercambiar constantemente**, porque como así se había dicho nos damos el teléfono cada uno, el que necesita un empleado para tal cosa, que vos sepas que tenés la posibilidad que lo podés mandar con este plan trabajar, más allá que no quiero seguir insistiendo con el plan, para que le puedan dar trabajo en una panadería, en una confitería, no sé en un club de sereno, de guardián, de lo que quieras **y estar más comunicados** y no sé, **ideas pero las ideas hay que llevarlas a término, llegan a la mesa pero no llegan a termino, no se termina de desarrollar.** (Unión VVP).

...**las instituciones tienen muchas ideas pero** las ideas **no se pueden concretar de la noche a la mañana**, necesitan un tiempo determinado y **yo creo que el CCM va a ser muy útil si es que el gobierno te da la posibilidad y los tiempos de organizar de otra manera.** [...]

Yo creo que tendría que cambiarse..., yo creo que los consejos consultivos tendrían que estar en relación con el municipio, pero **que puedan tomar decisiones**, que el CCL pueda tomar decisiones, **que es lo que no ha pasado.** (Volveré y seré millones).

Estás cosas que te decía que tienen que ver con **ahondar en las posibilidades de los beneficiarios de los planes, trabajar algún tema de capacitación, trabajar algún tema de proyecto que estuviera ligado directamente con la comunidad, en relación con la comunidad**, trabajar cuestiones de interés, agrupar a los beneficiarios por cuestiones de interés, **esto no se ha hecho y creo que se debería haber hecho.** (AAUNTREF)

Los líderes de las organizaciones apuntan a la falta de continuidad, la imposibilidad de incidir en las acciones del CCM y poder trabajar temas de mayor interés. También es cierto que a la hora de los hechos las organizaciones han planteado muy poco sus intereses o planteos al resto de los participantes del CCM. Por parte su parte los representantes del gobierno municipal no encontraron mayores dificultades en trabajo en conjunto, ya lo

veíamos en citas anteriores, la relación que creen tener con las organizaciones es buena, son ellos los que comandan el rumbo administrativo y de gestión del CCM, mientras que las organizaciones se ocupaban de los micro emprendimientos y auditaron, de manera limitada, las altas y bajas.

La vice-presidenta de la AAUNTREF, una persona muy conocedora de los modos de hacer del intendente, nos decía:

el Consultivo asiste a las cuestiones que se plantean en este distrito, no avanza más allá, tampoco puede porque este distrito no es un distrito fácil, te decía que la figura del intendente es una figura muy fuerte políticamente, muy fuerte personalmente y como es un gran trabajador esta costumbre que tiene de las seis de la mañana de recibir a todo el mundo hace que el sepa todo y que todas las instituciones alguna cosa tengan de él. [...] ...entonces es muy fuerte porque si apareciera que alguien quiere plantear una discusión que a lo mejor comprometería al intendente por alguna cuestión pequeña, siempre todo el mundo se borra. (AAUNTREF)

A esta altura es difícil seguir agregando comentarios sobre el espacio generado en el CCM. Pareciera que las mayores dificultades de este caso comienzan y terminan en el mismo punto, el “modo de hacer” del gobierno municipal, reproducido, y en casos aceptado, por las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, se ha establecido una institucionalidad que no concuerda con los objetivos de la ley de creación del PJJHD.

La manera en que se organiza este CCM no permite, la generación de los “espacios de igualdad” (Pizzorno, 1987) necesarios en los espacios asociativos, es decir, no se ha modificado el sistema de distribución de oportunidades simbólicas, de hecho los participantes ni siquiera lo visualizan claramente como una posibilidad. Desde esta forma de organización no se permite la superación de las dificultades que impiden el acceso a posiciones que permitan una subsistencia autónoma, una vez que la ley desaparezca todo indicaría que el CCM no perdurará en el tiempo.

En términos de Bourdieu (1993), los participantes comparten un *habitus*⁴² que no le permite visualizar los espacios asociativos como un instrumento para, por ejemplo, el ejercicio de la democracia, la construcción de ciudadanía, planificación estratégica, la búsqueda del desarrollo de manera consensuada etc., en fin lo que “el espíritu” de la ley creyó debía generarse con la conformación de este tipo de espacio. Otro ejemplo de ellos podría ser que dentro del discurso de las organizaciones no se escucharon planteos del tipo de modificación de la cultura organizacional (entendida como la posibilidad de asociación de técnicas, de utilización de recursos, modos de integración a una colectividad y referencias a una concepción de sujeto). Por supuesto que la cultura organizacional no necesariamente constituye un todo homogéneo, considero que es plausible de modificación a través de nuevos aprendizajes, que pueden permitir modificaciones en las maneras de *percibir* y *producir* el mundo. Estos aprendizajes son procesos a medio y largo plazo, pero son los actores los que deben plantearse la posibilidad de cambio o transformación, y esto hasta el momento no había sucedido en nuestro caso.

Por otra parte el Secretario de Industria y Comercio en la entrevista reconoce las falencias de la gestión y la administración del gobierno, sin embargo no expresó voluntad

⁴² El *habitus* es un sistema de esquemas de percepción, apreciación y producción de prácticas. Implica una matriz de clasificación que funciona más allá de la conciencia y del discurso, aunque puede ser expresada mediante este último. Los esquemas de *habitus* son disposiciones que orientan las prácticas de acuerdo a normas, valores y patrones preestablecidos y compartidos socialmente.

alguna de modificar las formas de hacer del municipio. En un momento de la entrevista se refirió a la poca funcionalidad de las políticas que promueven el desarrollo local y la economía social en espacios como el conurbano bonaerense, el ingeniero Protti reconocía que por lo general los municipios no tienen como máxima la instrumentación de una política, en el sentido de la administración y la gestión, sino que se pasa más el tiempo “hablando de política”.

... estás ideas son para las democracias Griegas, esto realmente es así hay que ver como se instrumenta, porque, digamos, el 99,99% de las políticas el tema es la instrumentación y fracasan en la instrumentación, no se fracasa en otra cosa, podrán ser mejores o peores pero el problema es la instrumentación. Es muy grave, **es el problema de administrar**, lo que pasa es que nos pasamos el tiempo hablando de política y no administramos y el problema acá es administrar y **a veces nos encontramos mucho de nosotros que no estamos capacitados o a la altura de la circunstancias para administrar como se debería administrar, porque los municipios no han tenido nunca esa tarea de máxima.** (Secretario de Industria y Comercio)

En el mismo sentido el Director de Empleo hizo referencia a la dificultad operativa que presentan las políticas que promueve el ministerio de Desarrollo Social en municipios con las características estructurales de Tres de Febrero.

Yo creo que **la gestión de él apunta a que el municipio acompañe lo que Desarrollo Social [ejecutivo nacional] dice que es necesario.** Te dice te damos herramientas, te damos esto, te damos lo otro, pero herramientas para qué, para qué tipo de trabajo..., aparte cómo se siente la persona que vos le pagás \$150 y lo mandás a cumplir con cuatro horas en un lugar donde por ahí el sueldo mínimo según informa el gobierno ronda los \$400, lo tenés que mandar a hacer un mantenimiento de una plaza, a limpiar los cordones, limpiar las calles..., [...]

Yo creo que esta gestión, **Arroyo, tiende más a lo técnico..., a lo teórico, pero en lo práctico eso no es así, en lo práctico las cosas se complican un poco más.** (Director de Empleo)

La perspectiva del ejecutivo nacional en el tratamiento de esta problemática no condice con la de los representantes del gobierno local en el CCM, esto repercute en la en la fase operativa de la implementación de la política, en otras palabras, el programa no cuenta con la legitimidad necesaria de las autoridades que efectivamente llevan adelante lo que el programa pretende. Si a esto le sumamos las críticas al PJJHD y a los beneficiarios que presentamos con anterioridad por parte de las organizaciones, vemos que desde lo más inicial, desde la perspectiva de los sujetos participantes es una situación forzada, no buscada, lo que facilita la reproducción del modo instituido de resolver los problemas del Estado municipal.

9- Reflexiones finales

A lo largo de esta tesis intenté caracterizar qué tipos de relaciones se establecieron en la conformación del Consejo Consultivo Municipal del Partido de Tres de Febrero, para poder identificar si la creación de estos de espacios permitían a las organizaciones incidir en la gestión del Programa (en el sentido de cambios evidentes en los actores involucrados a través de algún tipo de nuevos arreglos institucionales). Para ello partimos de un rastreo histórico-conceptual que nos permitió poner un marco a la realidad que deseamos reflejar y allí nos encontramos con dos conceptos eje de este trabajo, las Políticas Sociales y las Organizaciones de la Sociedad Civil, para a partir de allí lograr explorar nuestro caso.

El Programa social elegido es en la actualidad uno de los de mayor impacto la historia argentina. El Plan se desarrollo dentro de un nuevo paradigma de Políticas que buscan la inclusión social de sus beneficiarios. El mismo contiene una instancia que pretende fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, a partir de la conformación de espacios gestión asociada para la implementación del Plan como son los Consejos Consultivos.

La realidad analizada nos mostró ser en extremo compleja, y nos puso a reflexionar acerca de los distintos caminos recorridos por las Políticas Sociales con componente participativo de la sociedad civil en un contexto de crisis social y ruptura de paradigmas dominantes. El caso trabajado nos planteo problemáticas particulares en un contexto específico, pero esto nos permite abrir las puertas para reflexionar sobre las tensiones y posibilidades más generales.

Veíamos que existe en la actualidad de los países latinoamericanos una tendencia a la convocatoria por parte de los Estados a la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en ciertas políticas, bajo el supuesto que esta logrará mejorar su eficacia.

Desde estos puntos de vista se presenta al espacio de participación como una ambiente de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública y ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos. Así en estos espacios se ponen en juego ciertos imaginarios, por ejemplo necesidades, biografías o resistencias, que los actores traen a converger y los hacen jugar en este espacio. El recorrido teórico realizado manifestó que la literatura tradicional presenta al Estado y a la Sociedad Civil como dos campos con un cierto grado de relativa autonomía.

Las publicaciones más influyentes con respecto a las Organizaciones de la sociedad Civil de la argentina clasifican a estos actores desde dos perspectivas. La primera define a las organizaciones desde el desarrollo histórico y su papel (Thomson; Gonzales Bombal y Roitier). La segunda clasifica las clasifica según sus funciones, los resultados y la mecánica de trabajo (Filmus; Gonzales Bombal y Roitier). En ambos casos se presenta al “tercer sector” siempre por referencia al Estado o el Mercado. A partir de los espacios libres que resigna alguno de los otros dos actores o por interdependencia se presenta como justificación para el origen y las funciones de las OSC.

Es cierto que las maneras en que se han configurado los Estados y el Mercado en el último cuarto de siglo son variables fundamentales para la comprensión del advenimiento de las nuevas formas de organización y participación de la sociedad civil. La forma en que se configuraron las Políticas Sociales de los últimos años permitió la generación de organizaciones sociales que respondieron y actuaron según las necesidades de la época.

Estos trabajos en particular, pero la literatura argentina en general obvian, o pasan por alto, la importancia de otros factores en la constitución y sostenimiento de estos espacios. En este sentido el aporte de la sociología neo-institucional nos otorga elementos interesantes. En este desarrollo los procesos de institucionalización de campos organizacionales, en nuestro caso las OSC, responden también a otras series de presiones. Para el contexto norteamericano Powell y Di Maggio los definían como normativos, coercitivos y miméticos.

Para el contexto argentino, y posiblemente el latinoamericano, el trabajo realizado por Forni y Leite (2004) aportan el concepto de isomorfismo político o clientelístico que es aquel que se refiere a los cambios que las organizaciones tienen que hacer para adaptarse a los gobiernos. Este concepto nos permite acercarnos más a la situación presentada en el caso estudiado.

Podríamos decir que para el caso de Tres de Febrero las definiciones acerca del “tercer sector” que aporta la literatura habitual no nos permite realizar un análisis acabado de la situación. Las organizaciones participantes del CCM pueden ser ubicadas en las distintas tipologías creadas en esos textos, pero aún así el análisis sería por lo menos incompleto. Estas tipologías no logran detectar y mostrar otros factores que explican la historia y existencia de las organizaciones participantes del CCM analizado. En nuestro caso el factor de la política local es fundamental para echar luz sobre la existencia de este grupo de organizaciones y su participación en CCM.

Todas las organizaciones visitadas tienen por lo menos 10 años de actividades en el Partido, ya sean organizaciones que realizan asistencia directa o asistencia técnica. Las organizaciones y sus líderes cuentan con probados años de trabajo en el distrito. Todas están convencidas de la importancia de sus acciones y la necesidad de sumar vecinos al mundo de las organizaciones. A pesar esto, la existencia de las organizaciones participantes del CCM se ven subsumidas al accionar de la política local.

La política local, fundamentalmente el poder político local, no sólo determina qué organizaciones deben participar en el CCM, sino también les otorga sentido y sustento material para su existencia. Más arriba decíamos que asistimos a una creciente superposición de redes políticas sobre las redes de las OSC. Las organizaciones participantes del CCM se encuentran en el medio de una red política de resolución de problemas y distribución de recursos, la cuál se expresa en las interacciones entre funcionarios estatales y participantes de las organizaciones, se manifiesta claramente en el reparto de bolsas de comida vía las organizaciones.

A la mayoría de las organizaciones les resultaría imposible la existencia sin los lazos establecidos con la política local. No sólo por los aportes materiales, también se ponen en juego las relaciones con sus participantes o beneficiarios, por ejemplo mucha de la gente que participa en las organizaciones son beneficiarios de las bolsas que otorga el municipio a las organizaciones. En el caso de la AAUNTREF el municipio es el proveedor de todos sus recursos, la explicación de su origen y finalidad. Las posibilidades de acción de la CCI3F depende de los lazos establecidos con la política local, ya sea con el Partido Radical o los lazos generados con la Secretaría de Industria. En este sentido las relaciones que se establecen entre el Estado local y las organizaciones que participaron del CCM se presentan como constitutivas de las últimas. Todas de alguna manera son intermediaras, brokers, entre el Estado local y sus beneficiarios.

La posibilidad de creación de los CCM facilitó, en este caso y seguramente en muchos más, el fortalecimiento del avance de las redes políticas sobre las organizaciones de la sociedad civil. Por supuesto esto no formaba parte del conjunto de resultados esperados por el

Estado Nacional. Esto se debe, en parte, por lo expuesto en los párrafos anteriores, no fue considerada la importancia de la Política local en el sostenimiento de un basto número de organizaciones que fueron quienes efectivamente participaron de estas experiencias.

Debemos recordar que este tipo de relaciones no son producto de un accionar necesariamente calculado y/o cínico de los políticos y las organizaciones. Es más bien el resultado de prácticas instituidas, que se sostiene y se reproduce por múltiples acciones y reacciones.

Tanto el Gobierno Municipal como las organizaciones analizadas sostienen y reproducen un sistema organizacional patrimonial vertical que favorece las formas como se establecen las relaciones, ya se organizaciones-municipio o entre las organizaciones, y los distintos tipos de capital social que se genera. La dependencia de las organizaciones a un líder “dueño” sumada a la débil vinculación con su entorno, facilita la generación casi exclusiva del capital social de aproximación, en este caso desarrollar lazos fuertes y densos con el Gobierno Local sin necesitar desarrollar capital social de vinculación entre organizaciones y la sociedad civil. Estas formas de relación establecidas permiten el sostenimiento de estas organizaciones, mientras que el Gobierno Municipal logra extender su radio de acción más allá de la política tradicional.

Si las posibilidades de supervivencia para estas organizaciones esta necesariamente vinculadas con la política local, resulta más sencillo su incorporación al circuito de intermediación del Gobierno local. Esta situación donde el Estado se comporta como proveedor de recursos para resolver problemas y las organizaciones como mediadoras para la distribución de los recursos, genera una competencia entre las organizaciones para ver quien se encuentra mejor posicionado respecto del centro de poder, poniendo en segundo plano otro tipo de relaciones.

De esta manera, las organizaciones devinieron en mediadoras entre el municipio y la Sociedad Civil, buscando acumular la mayor cantidad de capital social de aproximación posible, por ejemplo respondiendo a la invitación del Intendente a participar del CCM aún cuando la mayoría no estaba de acuerdo con los postulados básicos del Programa, esperando que esta acción le permita seguir formando parte de las organizaciones privilegiadas con la confianza del intendente y los beneficios del Gobierno Municipal.

El motivo de la convocatoria tampoco permitió el alcance de intereses comunes. Ninguno de los actores se encontraba cómodo con el PJJHD. Por lo tanto, las posibilidades de generar un espacio de debate se vieron fuertemente limitadas. Las organizaciones asumieron un papel de auditoras débiles, mientras que el Gobierno local se preocupó más por el cumplimiento de las normativas.

A la hora de la conformación del espacio y el funcionamiento del CCM todas estas cuestiones influyeron de manera negativa, no se propusieron la realización de un “espacio de igualdad”. La forma de organizar el Consejo reprodujo las debilidades señaladas y no permitió aprendizajes positivos en términos de institucionalidad democrática y construcción de ciudadanía.

Sin embargo, los participantes en general encuentran la generación de espacios asociativos como un valor a explotar. Entienden que fue bueno juntarse con otros a tratar problemas comunes. Pero su manera de “hacer” nos les permitió desarrollar un espacio que enriqueciera a las instituciones.

Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan (h.) (2003): *“La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines políticos partidarios”*. En: GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (comp.) (2003) Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local. CENOC-CEDES-UNGS.
- AGOSTO, Gabriela (2003): *Capital Social comunitario en la República Dominicana*. Santo Domingo, Centro de Estudios P. Juan Montalvo s.j..
- ANDRENACCI, L., (2002): “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y a la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”. en Andrenacci, (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ed. Al Margen / UNGS.
- ARROYO, Daniel (2003). *“Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales”*. SEHAS y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Mimeo, disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar>
- AUYERO, Javier (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Ed. Manantial. Buenos Aires.
- AZPIAZU, D. y BASUALDO, E. (2001): *Privatizaciones y poder económico: la consolidación de una sociedad excluyente*. IDEP-FLACSO, Buenos Aires.
- BECCARIA, L. / LOPEZ, N. (comp.) (1996): *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Bs. As.: UNICEF-Losada.
- BERGER, P. y LUCKMAN, T. (1995). *La Construcción Social de la Realidad*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- BLUMER, Herbert (1969) *“La posición metodológica del interaccionismo simbólico”*. En: Symbolic Interactionism. Perspective and method. Englewood Cliffs, Prentice Hall (Traducción).
- BONAMUSA, Margarita y VILLAR Rodrigo. (1998): *“Estructura de Oportunidades Políticas y Advocacy: Elementos para un Modelo Político del Tercer Sector”*. Ponencia presentada al Primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina. Rio de Janeiro, Abril-1998.
- BOURDIEU, Pierre (1990): *“Espacio social y génesis de las clases”* en Sociología y cultura. Méjico. Editorial Grijalbo.
- BOURDIEU, Pierre (1993a): *La Distinción, Criterios y Bases Sociales del Gusto*. Madrid. Taurus.
- BOURDIEU, Pierre (1993b): *Cosas dichas*. Barcelona. Gedisa.
- BOURDIEU, Pierre (1998): *La Miseria del Mundo*. Méjico. FCE.
- BRAILOVSKY, Antonio Elio (1982): *Historia de las crisis argentinas*. Editorial de Belgrano. Buenos Aires.
- BUSTELO, E. y ISUANI A. (1982): *Estado, política social y crisis de legitimidad*. ILPES, Buenos Aires.

- BUSTELO, Eduardo (1998): "El abrazo. Reflexiones entre el estado y los Organismos No-Gubernamentales". En: *Revista de Ciencias Sociales* N° 9. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CALLEGARI, Horacio (1993): *Historia del Partido de Tres de Febrero y sus Localidades*. Buenos Aires, Ediciones Fundación Banco cooperativo de Caseros.
- CALVEZ, Jean-Yves (1999): *Necesidad del trabajo. ¿Desaparición o redefinición de un valor?*. Losada, Buenos Aires.
- CAMPETELLA Andrea, GONZÁLEZ BOMBAL Inés (2000a): *Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina*. En: Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina. The Johns Hopkins University – Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires.
- CAMPETELLA Andrea, GONZÁLEZ BOMBAL Inés (2000b): *El Desarrollo Histórico del Sector Sin Fines de Lucro en la Argentina: Debate con algunos modelos teóricos*. En: Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina. The Johns Hopkins University – Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires.
- CAMPETELLA Andrea, GONZÁLEZ BOMBAL Inés, ROITTER Mario (2000): "Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina". En: Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina. The Johns Hopkins University – Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires.
- CANITROT, Adolfo (1980): *La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976*. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 19, N° 76. Buenos Aires
- CARDARELLI G., KESSLER G. y ROSENFELD M. (1995): "Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias" En: THOMPSON, Andrés (comp.): Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. UNICEF - Losada, Buenos Aires.
- CASTEL, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- CELS (2003): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*. Centro de Estudios Sociales y Legales, Buenos Aires.
- CENOC / IIED-AL (2003): Seminario: *Espacios Asociativos para la Gestión de Políticas Sociales*. CENOC Programa de Fortalecimiento de los Consejos Consultivos. <http://www.cenoc.gov.ar>
- CIMILLO Elsa (1999): "Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino". En NOVACOVSKY I. Y CARPIO J. (Compiladores) Informalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de cultura económica /SIEMPRO.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew (1992): *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de cultura económica, Méjico.
- CONIGLIO, Valeria (2002): La relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo y su incidencia en las Políticas Públicas de Vivienda, Programa 17 Gran Buenos Aires, 1996-1999. Tesis de grado en sociología, Universidad del Salvador.
- CORTÉS, Rosalía, F. GROISMAN y A. HOSOWSZKI (2003), "Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas", trabajo presentado en el 6° Congreso de ASET, Buenos Aires.

DE PIERO, Sergio. (2003). "Sociedad Civil y Tercer Sector en Argentina: definiciones y debates teóricos". Artículo para el curso "Sociedad Civil y Tercer Sector", desarrollado en FLACSO – Buenos Aires.

DI MAGGIO, Paul y POWELL, Walter (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". En: *American Sociological Review* 48:147-160.

DI MAGGIO, Paul y POWELL, Walter (1991). "Introduction" p. 1-38 En: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.

DI TELLA, Torcuato (1998): *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*. Bueno Aires, GEL.

DIAMOND, Larry (1994): "Toward Democratic Consolidation", En: *Journal of Democracy* 5, n°3, Julio.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990): *Three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (2001): "¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado benefactores Europa". En: Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo. SIEMPRO- Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

FILMUS D., ARROYO, D. y ESTÉBANEZ (1997): *El perfil de las ONG en la Argentina*. Banco Mundial-FLACSO, Buenos Aires.

FORNI, Pablo (2001). "El surgimiento de redes inter-organizacionales y la consolidación de las ONG's de base en el Gran Buenos Aires". En la Revista de Ciencias Sociales, N°. 12. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

FORNI, Pablo (2002). "Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de La Matanza". En: *Pobreza Urbana en la Argentina. Desde un enfoque multidisciplinar hacia una praxis interdisciplinaria*. Tomo VI. Buenos Aires: Instituto para la Integración del Saber. Universidad Católica Argentina.

FORNI, Pablo; CONIGLIO, Valeria (2003). *Organizaciones Comunitarias de base y redes sociales en barrios pobres del Gran Buenos Aires, Argentina. Hacia una metodología para analizar el capital social*. IDICSO- Michigan State University. Disponible en: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

FORNI, Pablo; LEITE, Lucimire (2004): "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico". Material de trabajo del área de Ong's y Políticas Públicas del IDICSO. En: www.salvador.edu.ar/csoc/idicso

FORNI, Pablo; LONGO, Eugenia (2004): "Las respuestas de los pobres a la crisis: las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires". En: 2do Congreso Nacional de Políticas Sociales, de la Asociación Argentina de Políticas Sociales en Mendoza.

GALLART, M.A. (1992): "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación" en FORNI F. / GALLART M.A. / VASILACHIS DE GIALDINO I. Métodos Cualitativos II. La práctica de la investigación. Bs. As.: CEA.

- GARCÍA DELGADO, Daniel (2003): *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Vitral - Grupo editorial norma. Buenos Aires.
- GERMANI, Gino (1966): *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Paidós, Buenos Aires.
- GIDDENS, Anthony (1995): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu.
- GIDDENS, Anthony. (1999): *La tercera vía*. Madrid. Madrid, Ed. Taurus.
- GIDDENS, Anthony. (1999): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid. Ed. Taurus.
- GLASSER, B. y STRAUSS, A. (1967): *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Chicago, Aldine.
- GODOY, Lorena; RANGEL, Marta (1998): "Nuevas Experiencias en política social: Los Fondos de Inversión Social en América y el Caribe". En: *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 35, N°101 pág. 147-182.
- GOFFMAN, Erving (1997): *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- GRANOVETTER, Mark (1973): *Getting a Job: A study of Contacts and Careers*. Second Edition. Chicago University Press.
- GUASH, Oscar. (1997): *Cuadernos metodológicos de observación participante*. Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- IIED-AL (2003): *Evaluación del Impacto de las OSC en los Consejos Consultivos*. Buenos Aires, en CENOC Programa de Fortalecimiento de los Consejos Consultivos.
- INAP (2003): *Informe sobre las perspectivas de la gobernabilidad democrática de la argentina*. INAP, Buenos Aires.
- INDEC (1991): *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Gran Buenos Aires.
- INDEC (2000): *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Gran Buenos Aires.
- JACINTO, C. y BESSEGA C. (2002): "Un lugar en el mundo. Jóvenes vulnerables en busca de espacios de inclusión social". En FORNI, Floreal (Comp.). *De la exclusión a la organización. Hacia una integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Ed. Cicccus, Buenos Aires.
- JEPPERSON, Ronald L. (1991). "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalization". Pp. 143-163 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.
- KLISBERG, Bernardo (1993): "Gerencia Social: Dilemas gerenciales experiencias innovativas". En: *Pobreza: un tema impostergable*. México, Fondo de cultura económica-PNUD-CLAD.
- KLISBERG, Bernardo (compilador) (2002): *Ética y desarrollo. La relación marginada*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
- LLACH J. y KRITZ E. (1997): *Un trabajo para todos*. División de estudios laborales, Consultora Mora y Araujo, Noguera y asociados, Buenos Aires.
- LIPIETZ Alain (1997): *Elegir la audacia*. Ed. Trota. Madrid.

- LO VUOLO R. y BARBEITO A. (1993): *La modernización Excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires, Losada/ UNICEF.
- LOZANO, Claudio (2002): *Acerca del Programa Nacional Para Jefes Y Jefas De Hogar Sin Empleo*. Disponible en: www.cta.org.ar/documentos
- LUPICA, Carina y equipo (2003): *Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos – Programa Jefes y Jefas de Hogar – Análisis y agenda de reformas*. Documento de trabajo, Fundación Grupo Sophia, Amia, Cáritas y Consejo Nacional Cristiano Evangélico. <http://www.gruposphia.org.ar>
- MACRI, Ma. Raquel (2002): “Estrategias estatales para reducir la pobreza”. En: Pobreza Urbana en la Argentina. Programa “La deuda Social Argentina”. Universidad Católica Argentina, Departamento de Investigación Institucional, Instituto para la integración del saber. Buenos Aires.
- MALLIMACI, Fortunato (1995): *Demandas sociales emergentes: Pobreza y búsqueda de sentido, redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales*. En: “Pobreza urbana y Políticas Sociales”. CEIL - Boletín oficial. Buenos Aires.
- MARSHALL, Thomas (1998): *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Ed. Alianza.
- MELUCCI, Alberto (1989): *La acción colectiva como construcción social*. Estudios Sociológicos, IX. México.
- MERLINSKY, Gabriela y ROFMAN, Adriana (2004): “Los programas de promoción de la economía social: ¿Una Nueva agenda para las Políticas Sociales”. En: FORNI Floreal (2005) Caminos Solidarios de la economía argentina. p. 161-190. Ediciones CICCUS, Buenos Aires.
- MESA DE DIALOGO ARGENTINO (2002): “Bases para el consenso”. En boletín nº 5, Buenos Aires.
- MEYER, John W. y SCOTT, Richard W. (1983). “Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government”. Pp. 199-215 in *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, edited by John W. Meyer and W. Richard Scott. Sage publication Bervely Hills, California.
- MINUJIN, Alberto (1992) (Compilador): *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Losada/ UNICEF.
- MONROY PERALTA, José Guillermo (2003): *Los Fondos Sociales: Política Social en un Contexto de negociación y Acuerdos de Paz. Guatemala 1992-2003*. ILAS, Antigua.
- MONZA Alfredo, (1999) “La evolución de la informalidad en el área metropolitana”. En NOVACOVSKY I. Y CARPIO J. (Compiladores) Informalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de cultura económica /SIEMPRO.
- MTEySS (2002a): *Evaluación del plan jefas/es de hogar desocupadas/os – resultados preliminares*. Mimeo, disponible en: www.mteyss.gov.ar
- MTEySS (2002b): *Impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la pobreza*. Secretaría de empleo, Dirección General de Estudio y Formulación de Políticas de Empleo. Mimeo, Disponible en: www.trabajo.gov.ar
- MTEySS (2002c): *Impacto macroeconómico del programa jefas y jefes de hogar*. Secretaría de empleo, Dirección General de Estudio y Formulación de Políticas de Empleo. Mimeo, Disponible en: www.trabajo.gov.ar

- MTEySS (2002d): *El plan jefes/jefas de hogar brinda asistencia a 2 millones de personas*. Secretaría de empleo, Dirección General de Estudio y Formulación de Políticas de Empleo. Mimeo, Disponible en: www.trabajo.gov.ar
- MTEySS (2003a): *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados Manual de Instrucciones para Municipios y Consejos Consultivos*. Secretaría de empleo. Disponible en: www.trabajo.gov.ar.
- MTEySS (2003b): *Encuesta de evaluación del plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Secretaría de empleo, Dirección General de Estudio y Formulación de Políticas de Empleo. Mimeo, Disponible en: www.trabajo.gov.ar
- MURMIS, M. y FELDMAN, S. (1992): “La Heterogeneidad Social de las Pobrezas”. En: Minujin, Alberto (Compilador): *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Losada/ UNICEF.
- MURTAGH, Ricardo (2002): “El aporte de las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar la pobreza”. En: *Pobreza Urbana en la Argentina*. Programa “La deuda Social Argentina”. Universidad Católica Argentina, Departamento de Investigación Institucional, Instituto para la integración del saber. Buenos Aires.
- MURTAGH, Ricardo (2002): *Asistencia y promoción: de pesca, peces y capacidades instaladas*. Mimeo, Buenos Aires.
- NEFFA J.C., PANIGO D., PÉREZ P. (2001): *Actividad, Empleo y Desempleo. Conceptos y Definiciones*. Buenos Aires, CEIL-PIETTE CONICET.
- NEFFA, Julio Cesar (1999). “Significación de la exclusión social en la Argentina, vista desde el mercado de trabajo”. En: *El Desempleo en la Argentina en los años 1990*. Tomo III. Córdoba: CEIL-PIETTE-CONICET Ediciones Fundación CIEC.
- OFFE, Claus (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Ed. Sistema.
- OFFE, Claus (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México, Ed. Alianza Universidad.
- OSLAK O. Y O’ DONNELL, Guillermo (1984): “Estado y políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En: *Para investigar la administración pública*. Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, Victor (1987): *El retorno de la sociedad civil*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- PIZZORNO, Alessandro (1987). *Participación, la problemática realización de un ideal*. UNU, México.
- PNUD (1993): *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid, PNUD-CIDEAL
- PNUD, BID, GADIS, (2000): *Índice de desarrollo sociedad civil de Argentina*. Buenos Aires.
- REILLY, Charles A. (1999): “El equilibrio entre el Estado, el Mercado y la sociedad civil. Las ONG para un nuevo consenso de desarrollo”. En Tokman, V. y O’ Donnell G. (Compiladores), *Pobreza y desigualdad en América latina*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- ROBISON, Lindon, M. SILES, A. SCHMID (2003) “El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro”. En Raúl Atria y Marcelo Siles (compiladores): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. CEPAL – M.S.U., Santiago de Chile.

- ROITTER, Mario (1996): “*El mercado de la beneficencia. Algunas evidencias sobre las características y dimensión de la filantropía empresarial en la Argentina*”. En: THOMPSON, Andrés (comp.): Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. UNICEF - Losada, Buenos Aires.
- ROITTER, Mario (2000): *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. The Johns Hopkins University – Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires.
- ROSANVALLON, Pierre (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de providencia*. Ed. Manantial. Buenos Aires.
- SCOTT, Richard W. (1995). *Institutions and Organizations*. California: Sage Publications.
- SEN, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta.
- SIEMPRO (2003): *Informe de Situación Social*. Mimeo disponible en: www.siempro.gov.ar
- SIEMPRO (2004a): *¿A quiénes llega el plan jefas y jefes de hogar desocupados? un análisis desde la distribución del ingreso y regional*. Mimeo disponible en: www.siempro.gov.ar
- SIEMPRO (2004b): *Un millón de nuevos empleos: un ejercicio de simulación*. Mimeo (Versión preliminar sujeta a revisión) disponible en: www.siempro.gov.ar.
- STAKE, Robert (1998): *Investigación de estudio de casos*. Cap 1 y 2. Ediciones Morata, Madrid.
- STRAUSS, A, CORBIN, J. (1998): “*Basics of Qualitative Research*” *Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications, California.
- TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.
- THOMPSON, Andrés (1995): *Público y Privado. Las Organizaciones sin Fines de Lucro en la Argentina*. Buenos Aires, Losada/ UNICEF.
- TOKMAN, V. y O’ DONNELL, G. (Compiladores) (1999): *Pobreza y desigualdad en América latina*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- TORRADO, Susana (1992): *Estructura social de la Argentina*. Ed, de la Flor, Buenos Aires.
- TOUSSIE, Diana (2000): *Luces y sombras de una nueva relación: El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires, FLACSO-Temas.
- TROTTA, M. E. V. (2002): *La metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- VILLAREAL, Juan (1996): *La exclusión social*. FLACSO-Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- WEBER, Max (1969): *Estado y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- YIN, Robert (1994): *Case study Research*. Sage Publications, California.
- ZICCARDI, Alicia (comp.) (2001): *Pobreza, desigualdad Social y Ciudadanía. Los límites de las Políticas Sociales en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.